Con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y la Ley de Transición hacia las Autonomías como antecedente, los diversos sectores se están dotando de instrumentos normativos y administrativos —y en el caso de la educación, pedagógicos, curriculares y didácticos que le permitan mantener la unidad y coherencia del sector, así como establecer las bases para que la reforma de la educación avance con una línea estratégica marcada desde el Gobierno central—.

Así, esta investigación examina todos los elementos involucrados en este proceso de transferencia de la competencia educación, en sus diferentes funciones y atribuciones, desde el Gobierno central a las autonomías, considerando además la forma de transferir las políticas públicas estratégicas y el control sobre los recursos y los procesos educativos en los niveles subnacionales.

El libro cierra con algunas propuestas de política pública, lanzadas con ánimo constructivo, para avanzar todo lo que sea posible en la descentralización de la gestión, la participación social, el currículo y los recursos económicos, partiendo del concepto de desconcentración que se plantea en la Ley de la Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez.


ISBN: 978-99954-57-08-2






2011

Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano

PIEB

100 años de educación en BOLIVIA

Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano

Mario Galindo

Manfredo Bravo

Omar Aillón



Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano

Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano

Investigador:
Mario Galindo Soza

Asistentes de investigación:
Manfredo Bravo Chávez
Omar Aillón Valverde



Programa de Investigación
Estratégica en Bolivia

La Paz, 2011

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada Real de Dinamarca.

Galindo Soza, Mario
Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano / Mario Galindo Soza; Manfredo Bravo Chávez; Omar Aillón Valverde. -- La Paz: Fundación PIEB, 2011.
xxi; 358 p.; cuads.; grafs: 23 cm. -- (Serie Investigaciones Coeditadas)

D.L. : 4-1-711-11
ISBN: 978-99954-57-08-2 : Encuadernado

EDUCACIÓN – BOLIVIA / EDUCACIÓN – AUTONOMÍAS / REFORMA DE LA EDUCACIÓN / EDUCACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN / POLÍTICA EDUCATIVA / EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE / INTERCULTURALIDAD / PEDAGOGÍA / CURRÍCULO / DIDÁCTICA INTERCULTURAL / DESCOLONIZACIÓN / INFRAESTRUCTURA / EQUIPAMIENTO / PARTICIPACIÓN SOCIAL / CONTROL SOCIAL / ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN / PRESUPUESTO DE LA EDUCACIÓN / COSTO DE LA ENSEÑANZA / FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN / CALIDAD DE LA EDUCACIÓN / FORMACIÓN DE DOCENTES / SITUACIÓN DE LOS DOCENTES / ESCALAFÓN DOCENTE / ASOCIACIONES DE DOCENTES / GESTIÓN EDUCATIVA / COMPETENCIAS EDUCATIVAS / LEY MARCO DE AUTONOMÍAS / LEY AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PÉREZ /

1. título **2.** serie

Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 -2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Servicio Informativo: www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz - Bolivia

Edición: Hugo Montes Ruiz

Diseño gráfico de cubierta: PIEB

Diagramación: Alfredo Revollo Jaén

Fotografía de la portada: ABI

Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Dedico este libro a mis hijas Silvana y Victoria y a mi hijo Mariano, y a los hijos e hijas de todos los bolivianos y bolivianas para que con educación sean cada día mejores.

Mario Galindo Soza

Abreviaturas y siglas

AD: autonomía departamental
AIOC: autonomía indígena originario campesina
ALP: Asamblea Legislativa Plurinacional
AM: autonomía municipal
AR: autonomía regional
CEMSE: Centro de Multiservicios Educativos
CEPB: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CEPO: Consejo Educativo de Pueblos Originarios
CIDOB: Central Indígena del Oriente Boliviano
CME: Comité Municipal de Educación
CNC: Comité Nacional de Coordinación de los CEPO
CNMRB: Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia
CNMUB: Confederación Nacional de Maestros Urbanos de Bolivia
COB: Central Obrera Boliviana
COD: Central Obrera Departamental
CONAMAQ: Consejo nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyo
CNMCIOB-BS: Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa
CPE: Constitución Política del Estado
CRP: Centro de Recursos Pedagógicos
CSICIB: Confederación Sindical Indígena de Comunidades Interculturales de Bolivia
CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CC VV: Comité de Vigilancia

DDE:	dirección distrital de educación
DRE:	dirección de red educativa
DNE:	dirección de núcleo educativo
DILE:	directorio local de educación
DILOS:	directorio local de salud
DUE:	dirección de unidad educativa
EPB:	Estado Plurinacional de Bolivia
ETA:	Entidad Territorial Autónoma
ETARE:	Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa
Exc:	Competencias exclusivas
FAM:	Federación de Asociaciones Municipales
GDA:	Gobierno Departamental Autónomo
GM:	Gobierno Municipal
GN:	Gobierno Nacional
GAIOC:	Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino
HIPC:	*highly indebted poor countries* (países pobres altamente endeudados)
IDH:	índice de desarrollo humano
IDH:	impuesto directo a los hidrocarburos
INS:	institutos normales superiores
JE:	Junta Escolar
JJ VV:	Juntas Vecinales
LASEP:	Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez
LMA:	Ley Marco de Autonomías
LOPE:	Ley de Organización del Poder Ejecutivo
LPP:	Ley de Participación Popular
MA:	Ministerio de Autonomías
MACOJMA:	Markas, Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaqa
MCSD:	Mecanismo de Control Social a nivel Departamental
MCSN:	Mecanismo de Control Social a nivel Nacional
ME:	Ministerio de Educación
MEC:	Ministerio de Educación y Culturas
MEFP:	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
NCPE:	nueva Constitución Política del Estado
NIO:	Naciones Indígena Originarias
OTB:	Organización Territorial de Base

PDD/PDDES:	Plan de Desarrollo Departamental Económico Social
PDED:	Plan de Desarrollo Educativo Departamental
PDM:	Plan de Desarrollo Municipal
PDIOC:	Plan de Desarrollo Indígena Originario Campesino
PEA:	Proyecto Educativo de Aula
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PEN:	Proyecto Educativo de Núcleo
PER:	Proyecto Educativo de Red
PEU:	Proyecto Educativo de Unidad Educativa
PI:	Pueblos Indígenas
PIB:	Producto Interno Bruto
PLASEP:	proyecto de ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez
PME:	Plan Municipal de Educación
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
POA:	Plan Operativo Anual
POAD:	Plan Operativo Anual Distrital
POAN:	Plan Operativo Anual de Núcleo
PP FF:	Padres de Familia
PRE:	Programa de Reforma Educativa
PROME:	Programa Municipal Educativo
RDA	registro docente académico
RUE	registro único escolar
SAFCO:	Sistema de Administración y Control Gubernamental
SEDUCA:	Servicio Departamental de Educación
SGPP:	Sistema de Gestión Pública Plurinacional
SIE-ME:	Sistema de información educativa-Ministerio de Educación
SIGMA:	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIMECAL:	Sistema de Medición de la Calidad Educativa
TGN:	Tesoro General de la Nación
UE:	unidad educativa

Presentación

El libro *Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano* forma parte de un conjunto de iniciativas que se llevaron adelante en el marco del proyecto "100 años de educación en Bolivia", promovido desde la sociedad civil con el objetivo de contribuir con información y análisis al debate educativo, aportar a mejorar la calidad y pertinencia de la educación e incidir en las políticas públicas nacionales, regionales y locales.

El proyecto nació en 2006, al mismo tiempo que el proceso de cambio en el país hacia un Estado Plurinacional, y como parte de las actividades conmemorativas del centenario de la creación de la primera escuela normal en Sucre, en el año 1909. En el marco del proyecto se realizaron ocho estudios referidos a temas educativos a cargo de prestigiosos investigadores; se organizaron talleres de información y estudio con operadores de políticas públicas, representantes de municipios y distritos educativos; y se publicaron y difundieron los resultados de las investigaciones.

A la publicación de *Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano* se suman siete estudios y tres compilaciones con temas sugeridos por el Ministerio de Educación, y que abordan la educación rural primaria y secundaria, la educación indígena e intraculturalidad, la educación técnica, autonomías y educación, impacto de la migración en educación, primera infancia, violencia escolar y políticas educativas.

El proyecto contó con el auspicio y financiamiento de la Embajada Real de Dinamarca y fue ejecutado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) en su línea de promoción de la investigación relevante para el país, bajo la coordinación de Mario Yapu.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

Bolivia se encuentra en un momento constitutivo trascendental; la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009 ha abierto una etapa que proyecta la construcción de una nueva institucionalidad signada por tiempos políticos complejos. En este proceso, las lecturas de la realidad se revelan atravesadas por contradicciones y tensiones con un alto componente político y étnico-cultural; se hace evidente la necesidad de transformar situaciones objetivas, como la inequidad en la distribución de la riqueza, superar las desigualdades, remontar la exclusión en los ámbitos económico, político, social y cultural, así como dejar atrás la visión monocultural y homogénea del país.

En este escenario post constituyente se priorizó una agenda legislativa para su tratamiento y aprobación, que incluye, entre otras, la Ley Marco de Autonomías, que crea instancias y mecanismos de organización territorial, con base en las autonomías departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinas, y al mismo tiempo delimita sus funciones. Es el caso de la Ley de Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez, que, desde la perspectiva del *Plan Nacional de Desarrollo 2006*, establece “un nuevo pacto social por una educación inclusiva, inter e intracultural, productiva, creativa, científica y transformadora”.

Estas leyes no solamente cumplen un papel ordenador del marco legal. Determinan también las formas de organización del Estado bajo el espíritu de la Constitución, lo que incluye, entre otras dimensiones, la circulación de flujos de poder y relaciones de fuerza que es conveniente no abstraer de la realidad. Las dos leyes mencionadas constituyen el núcleo de la investigación que dio lugar a la presente publicación, *Los desafíos de la educación en el proceso*

autonómico boliviano, que se inició a escasos meses de la refundación de Bolivia, que la CPE en su primer artículo define como un "… Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario Libre independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías".

Se trata de un periodo caracterizado, entre otras cosas, por el proceso de aprobación de leyes, incluyendo la elaboración y/o la aprobación de estatutos autonómicos departamentales, estatutos de las autonomías indígena originario campesinas y cartas orgánicas municipales. Es un periodo demarcado por un entramado legal en el que la educación queda definida constitucionalmente como una competencia concurrente (CPE, art. 299, II, 2), sobre la que legisla el nivel central de gobierno, además de las entidades territoriales autónomas departamentales y municipales, que de manera simultánea poseen facultades reglamentarias y ejecutivas.

Se pone énfasis en referentes vinculados al contexto del país, ya que desde estos se van proyectando múltiples imaginarios sociales y valoraciones acerca de la implementación de la Ley de Educación y el marco legal autonómico. Al mismo tiempo, se generan interrogantes que permiten aproximarse a la realidad y entender la naturaleza de los problemas desde la cotidianidad de las leyes.

El objetivo principal de la investigación es "Identificar los determinantes de la descentralización de la educación en el marco de las nuevas autonomías departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinas". Se trata, asimismo, de analizar las capacidades de los receptores de la competencia educación, además de los alcances y los límites de la normativa, los instrumentos y mecanismos de gestión educativa descentralizada autonómica; así como los aspectos económicos, sociales y políticos.

En esta perspectiva, cabe plantearse las siguientes cuestiones: ¿es posible la descentralización de la educación manteniendo las políticas estratégicas del sector?, ¿es posible una forma de transferencia que potencie al sector y permita su cambio en el marco de la interculturalidad y la descolonización?, ¿la descentralización afecta a las estructuras políticas y de poder a nivel local y participativo del sector educación?, ¿fortalece ésta el papel del Estado-nación y la participación de la ciudadanía en los procesos educativos? Estas interrogantes son las que han orientado la investigación.

Un aspecto central de este estudio es la cuestión de los paradigmas y las posiciones vigentes que asumen los sujetos sociales y que colocan al Estado y a la educación frente a la disyuntiva del centralismo

y las autonomías. En medio de esta tensión, los nacientes procesos de transformación estructural que reconocen la plurinacionalidad y la diversidad cultural y los entramados legales en desarrollo quedan desplazados en posiciones que asumen la descentralización como una medida de ajuste estructural compatible con la globalización de la economía mundial.

Uno de los postulados más arraigados es la idea de que la descentralización apunta a transferir responsabilidades del nivel central a niveles intermedios autonómicos, reduciendo las obligaciones del gobierno central, y generando al mismo tiempo mayores brechas de exclusión en las poblaciones más deprimidas; pero que además entraña el riesgo para la unidad sindical del sector.

También se identifican corrientes que responden a concepciones de desarrollo favorables a la desconcentración administrativa, manteniendo mandos únicos. Con matices renovados, otras posiciones conciben la descentralización como una democratización de la gestión estatal, estableciendo órganos de participación social, que han tenido importantes consecuencias, sobre todo políticas, en Bolivia.

El trabajo recupera perspectivas que entienden la descentralización y la calidad educativa como una realidad multidimensional, a partir de una visión institucional holística que trasciende las dimensiones organizativo-administrativas, técnico-pedagógicas y de participación social, abarcando el campo de la política. Existen otras visiones alternativas relacionadas con la transformación del Estado, sus funciones y la interacción social. Se trata de la configuración de un proyecto alternativo basado en construcciones colectivas articuladas a cuestiones estructurales e histórico-culturales, donde la sociedad civil ejerce el derecho de participar en asuntos públicos a partir del diálogo y la concertación, con un enfoque de justicia social, reconociendo que la diversidad del país se desenvuelve en condiciones de desigualdad y relaciones de poder inequitativas.

Desde el punto de vista metodológico, estamos ante una investigación cualitativa, definida por los autores como de prognosis, ya que se implementa durante el proceso de promulgación de las leyes, tiempo político en el que las anticipaciones previas se constituyen en filtros resignificadores de la nueva realidad. Bajo esta perspectiva metodológica, se desarrolla un proceso de interacción con los sujetos sociales involucrados en la temática del estudio, propiciando el diálogo, la reflexión e identificación de problemas y el planteamiento de propuestas. Del mismo modo, se realizaron entrevistas a algunos responsables de políticas nacionales, departamentales y locales, así

como a autoridades de niveles administrativos medios, instituciones, organizaciones indígena originario campesinas y grupos de base.

El trabajo de campo se complementa con el refuerzo teórico de la bibliografía nacional e internacional seleccionada, presentando información ordenada cronológicamente y sistematizada que aporta a la producción de conocimiento desde la teoría y la práctica. En términos de cobertura geográfica, comprende los ámbitos nacional, departamental y local, tomando como estudio de caso dos experiencias de autonomías departamentales (Santa Cruz y Chuquisaca), tres procesos de autonomías locales (Santa Cruz de la Sierra, Sucre y El Alto) y tres autonomías indígena originario campesinas.

El estudio se encuentra organizado en seis capítulos, en los cuales se avanza desde un capítulo introductorio en el que se analiza la educación entre los siglos XIX al XXI, para seguir con un análisis del marco normativo que incluye la Ley de Participación Popular y la Ley Marco de Autonomías. Los siguientes capítulos dan cuenta de un análisis financiero con base en gastos, ingresos e inversión en educación; se aborda la gestión educativa y, finalmente, temas curriculares para los que se recurre a experiencias educativas desarrolladas en el marco de la Ley de Reforma Educativa 1565, con el propósito de recuperar avances que pueden ser válidos en contextos autonómicos.

Las conclusiones y recomendaciones del capítulo final tienen un carácter de propuesta orientada a la definición de políticas públicas educativas. Aquí conviene destacar constataciones como las siguientes: "No se puede descentralizar si los actores más importantes del proceso no quieren la descentralización de la educación"; es que la política trasciende la acción pensada, planificada, para dar respuesta a un problema público, pasa por imaginarios y representaciones sociales, implica acciones colectivas e involucra decisiones para desmontar legados coloniales.

La descentralización de la educación se ha convertido en un desafío, toda vez que el estudio advierte en la gestión de esta política pública obstáculos firmes que impiden avanzar en un proceso descentralizador. En este contexto, las tensiones entre los niveles de gobierno central y departamental evidencian contradicciones que dificultan la concreción de los ejes fundamentales de la Constitución Política del Estado, relacionadas con el control de instancias y mecanismos administrativos de gestión, la pérdida de poder, la enraizada cultura centralista y las concepciones vigentes sobre descentralización, entre otros aspectos.

El estudio vaticina que "la descentralización de la educación será un proceso asimétrico y un ámbito de disputa", por un lado, por la concentración de competencias en el nivel central que, entre otros elementos, implica incertidumbre y frustraciones en el desarrollo institucional de los espacios subnacionales; y, por otro, por los niveles de aceptación del esquema autonómico, la complejidad de la normativa, las decisiones políticas, los imprevistos que condicionan su avance o postergación, etc. Sobre la base de su análisis, los autores subrayan la conveniencia de enfrentar dicho proceso como una construcción social negociada.

Esta publicación constituye un aporte significativo por cuanto logra establecer el estado de situación de los procesos de descentralización en el contexto autonómico del país, proyectando la realidad con un sentido propositivo. La invitación a su lectura está abierta.

V. Beatriz Pérez S.
Campaña Boliviana
por el Derecho a la Educación

Introducción

Una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado, se deberá empezar por implementar lo referente a la nueva organización territorial del Estado boliviano, que establece la existencia de autonomías departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinas.

Con la aprobación (a mediados de 2010) de la Ley Marco de Autonomías y la Ley de Transición hacia las Autonomías como antecedentes, los diversos sectores se están dotando de instrumentos normativos, administrativos —y en el caso de la educación, pedagógicos, curriculares y didácticos que le permitan mantener la unidad y coherencia del sector, así como establecer las bases para que la reforma de la educación avance con una línea estratégica marcada desde el Gobierno central—.

Por tal razón, examinaremos todos los elementos involucrados en este proceso de transferencia de la competencia educación desde el Gobierno central a las autonomías, en sus diferentes funciones y atribuciones. Otro aspecto importante para clarificar el papel del Ministerio de Educación es la forma de transferir las políticas públicas estratégicas y el control sobre los recursos y los procesos educativos en los niveles subnacionales.

Bolivia atraviesa una coyuntura de profunda crisis estatal. La crisis del Estado-nación ha implicado la desarticulación del dispositivo cultural e ideológico homogeneizante constituido en torno al núcleo duro de la integración política, social y cultural vinculado al modelo de Estado surgido de la Revolución de 1952. La pérdida de eficacia hegemónica del discurso del nacionalismo revolucionario produjo en el imaginario colectivo el menoscabo del sentido de unidad en torno a lo “nacional”, dando lugar a la emergencia de nuevas identidades

culturales. Frente a estas expresiones pluriidentitarias, el Estado intentó recomponer el imaginario de la nación boliviana con una nueva narrativa política y cultural, el multiculturalismo, con el cual pretendió vanamente su relegitimación.

La irrupción de nuevas identidades en el contexto de la globalización cultural erosionó la visión homogénea de nación, generando procesos de "reconversión" o hibridación cultural que ponen en tela de juicio las tradicionales clasificaciones y prácticas culturales del país.

En la actualidad se plantea a la estructura estatal —tanto desde las regiones respecto del centralismo excesivo como desde las "naciones originarias/indígenas"— una serie de cuestionamientos que impugnan los fundamentos políticos, culturales y jurídicos del Estado, que refutan, entre otras cosas, su carácter monocultural. Dichos cuestionamientos afloran, además, en un momento de debilidad institucional agudizada por una administración pública deficiente y gestionada por actores que, durante los últimos veinte años de vigencia de la denominada "democracia pactada", tendieron a priorizar intereses particulares en detrimento de las necesidades nacionales.

El país está empezando a encarar un profundo proceso de reforma estatal, y la nueva Constitución Política del Estado (CPE) establece un Estado tetraautonómico, surgido del cuestionamiento a la estructura actual del Estado, pero que no ha logrado armonizar sus percepciones, visiones y propuestas en un diálogo necesario para construir un proyecto concertado. El futuro requiere de espacios de reflexión en la aplicación de las autonomías y, más específicamente, en el ámbito de la educación. Por tanto, resulta imprescindible analizar con profundidad los nuevos escenarios relacionados con el sector educación, así como las propuestas autonómicas normativas y de gestión, en el marco de los avances logrados hasta la fecha y de los procesos que asume la autoridad nacional del sector.

La nueva CPE establece los siguientes principios básicos para la educación:

- es universal
- es la más alta función del Estado
- es gratuita
- es intercultural e intracultural
- es incluyente
- es participativa.

En el campo político, si bien se ha avanzado bastante en cuanto a identificar las principales motivaciones para descentralizar en Bolivia, así como los primeros resultados de esta amplia reforma institucional, muchas de las preguntas de fondo siguen sin respuesta. Temas clave, tales como el por qué la ciudadanía en Bolivia tiene una construcción asimétrica (todos somos ciudadanos/as, pero en la práctica todavía los hay de primera, segunda y tercera) han sido soslayados u olvidados. En ese sentido, la presente investigación pretende ofrecer respuestas a interrogantes como las siguientes: ¿es posible la descentralización de la educación manteniendo las políticas estratégicas del sector?, ¿existe una forma de transferencia de la educación que potencie al sector y permita su cambio en el marco de la interculturalidad y la descolonización?, ¿es que la descentralización afecta a las estructuras políticas y de poder en el ámbito local y participativo del sector educación?, ¿fortalece ésta el papel del Estado-nación y la participación ciudadana en los procesos educativos?

Así, una vez promulgada la nueva CPE, parece pertinente trabajar en la resolución de los aspectos medulares de la transferencia de la competencia educación. La competencia como tal tiene varias funciones y atribuciones que es preciso considerar: políticas, normas, regulación, rectoría, que parecen corresponder al nivel del Gobierno central; recursos humanos, equipamiento, aspectos de normativa departamental en ámbitos pedagógicos, curriculares y didácticos, e incluso educación intercultural bilingüe, que supuestamente pertenecerían al nivel de gobierno autónomo departamental; infraestructura, participación social, control social, equipamientos menores, procedimientos administrativos del nivel de unidad escolar y de núcleo escolar, que corresponderían al nivel de gobierno autónomo municipal; educación intercultural bilingüe, pedagogía, currículo y didáctica intercultural, participación comunitaria indígena originaria, que corresponderían al nivel de gobierno de la autonomía indígena originario campesina, y aquellas que transfiera el nivel departamental a la autonomía regional. Los elementos mencionados son algunos de los aspectos que es necesario analizar e investigar a fin de generar propuestas útiles para la implementación de este proceso autonómico en educación.

Temas clave, tales como ¿por qué la educación en Bolivia se ve limitada por aspectos económicos que impiden mejorar los salarios de los maestros, para convertirlos por esa vía en partícipes de un proceso de cambio, sin mayores objeciones?, ¿por qué no se puede tener una certificación de calidad de la educación que permita a los padres de familia enviar a sus hijos e hijas con la seguridad de que éstos reciben

a cambio una educación que cubre sus necesidades? Podemos hablar de los sistemas multiaula, aulas virtuales, aulas multigrado, asesores pedagógicos, formación predocente de nivel universitario, sistema de acceso a la carrera docente, docencia libre como profesión, docencia con capacitación periódica, sistema de escalafón basado en criterios de mérito, etc. Todo esto lleva a la profunda reflexión de si se debe o no considerar que el régimen de las autonomías dará lugar a una educación de primera y de segunda clase, dependiendo de los recursos de las autonomías donde se desarrollen las actividades docentes y de los salarios diferenciados como consecuencia de la desigual disponibilidad de recursos de un departamento a otro o de una autonomía a otra.

Los principales opositores a la Reforma Educativa iniciada en 1994 fueron los maestros, dejando en claro que los sectores sindicales del magisterio rechazan tenazmente la descentralización de la educación. Conviene tomar en cuenta que los sindicatos de maestros de los departamentos donde el referéndum autonómico obtuvo mayoría llegaron a plantear la posibilidad de desmembrarse de su ente matriz sindical nacional por esta razón. No cabe duda de que es imprescindible contar con este actor primordial del sector para avanzar en dicho proceso. Ahora bien, tampoco debemos ignorar que muchos miembros del magisterio se ven perjudicados por el centralismo del sector en cuestiones como el cobro de salarios, exámenes de ascenso en el escalafón, trámites de jubilación, etc., de modo que hay matices en cuanto a la conflictividad que presenta la descentralización de la educación. Sin embargo, existe la percepción de que la gestión escolar podría mejorar con la descentralización de la educación, al menos por lo que se refiere a determinadas funciones y atribuciones.

La estrategia metodológica parte de los objetivos fijados para la presente investigación, cuyo objetivo principal es el de identificar los determinantes de la descentralización de la educación en el marco de las nuevas autonomías (departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinas que se implementarán en Bolivia), así como analizar las capacidades de los receptores de la competencia educación, los alcances normativos de cada autonomía en el sector educación, los límites normativos y los instrumentos y mecanismos de la gestión educativa autonómica descentralizada, sin dejar de lado los aspectos institucionales, económicos, sociales y políticos de este proceso.

Los objetivos específicos de la investigación se pueden resumir como sigue:

- realizar un recuento de antecedentes y del estado de la cuestión en lo que respecta a la educación, en la perspectiva de las autonomías y su implementación;
- revisar el marco normativo del proceso de descentralización de la gestión educativa en los niveles autonómicos subnacionales;
- proceder a una revisión exhaustiva de los aspectos de gestión de la educación para conocer las funciones y atribuciones y de allí desprender aquellos que tengan relación con la concepción de la educación en términos pedagógicos, curriculares y didácticos a nivel autonómico descentralizado;
- realizar un análisis desde la perspectiva de los receptores de la competencia educación, estimar sus capacidades instaladas y su potencial en cada caso;
- identificar los aspectos sociales, políticos y económicos, así como institucionales de la competencia educación descentralizada autonómicamente.

La metodología de la investigación se ha establecido sobre la base de los siguientes criterios:

- la capacidad de recepción de la competencia educación en las autonomías subnacionales,
- los instrumentos y mecanismos administrativos del sector educación y su potencial descentralización autonómica.

Esta es una investigación de prognosis, en tanto las autonomías aún no se han desarrollado ni implementado, ya que acaban de posesionarse los gobernadores departamentales, los alcaldes municipales y los gobernadores indígena originario campesinos; apenas se ha aprobado la Ley de Transición hacia las Autonomías y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, y en diciembre de 2010 se ha promulgado la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez. Sólo cuatro departamentos cuentan con estatutos autonómicos, que deben compatibilizarse con la nueva Constitución Política del Estado, mientras que los demás deben elaborarlos y someterlos a referéndum, así como las cartas orgánicas municipales y los estatutos autonómicos indígena originario campesinos.

Esta investigación aborda en profundidad la concepción de transferencia de la competencia educación a las autonomías, percibida como un proceso evolutivo y cuyos componentes principales se expresan por medio de datos de orden cuantitativo, en cuanto se refiere a

los requerimientos potenciales de recursos humanos, de infraestructura y otros para gestionar la educación en el nivel descentralizado.

De manera similar, se analiza los efectos concretos de las reformas institucionales, tales como los cambios en las estructuras, reflejadas en el aumento cuantitativo y cualitativo de organizaciones de base y la apropiación de espacios de poder, formales e informales. Por otro lado, la investigación también analizará temas fundamentales como el aporte de la economía a la construcción de la infraestructura, de equipamientos y de otros implementos para el proceso educativo.

Las fuentes primarias consisten en contactos directos con actores clave a nivel nacional, departamental y local, académico y de base; en el trabajo de campo en casos específicos, cuyos resultados sean susceptibles de ser generalizados o puedan servir como pautas para establecer tendencias locales y departamentales sobre la capacidad de recepción de las competencias y en especial de educación en sus funciones y atribuciones, su propia gestión y su capacidad técnica, operativa y evaluativa, para corregir errores y enmendarlos, así como enfrentar eventuales problemas con cierta solvencia.

Se incorpora parcialmente la técnica de la *investigación-acción*, debido a que en las autonomías indígena originario campesinas (AIOC) se podrá apoyar a los gobiernos respectivos en la elaboración de sus estatutos, dado el desarrollo incipiente de estos instrumentos.

Las fuentes primarias fueron contactos directos con actores clave a nivel gubernamental (nacional, departamental y local), político y de base; además del trabajo de campo en casos específicos, y cuyos resultados puedan de alguna manera ser generalizados a fin de establecer tendencias nacionales sobre el comportamiento de los distintos actores.

De manera similar, la investigación se ha nutrido de los abundantes materiales históricos y de consulta sobre este proceso, incluyendo hemerotecas, materiales de registro, estadísticas nacionales, regionales y locales y la abundante bibliografía nacional e internacional sobre el tema, con énfasis en el debate normativo e institucional sobre educación, capital social e instituciones. Otras fuentes secundarias de importancia para la investigación fueron los registros y estadísticas tanto a nivel central (existentes en diversos ministerios, especialmente en el Ministerio de Educación y en organismos de cooperación: informes de avance, documentos de discusión, etc.), así como de los abundantes materiales conservados en los propios gobiernos municipales y departamentales (desde actas de reuniones a ordenanzas municipales, documentos de diagnóstico, de participación, etc.).

En cuanto a las técnicas cualitativas para la recolección de la información, los investigadores hicieron uso intensivo de entrevistas semiestructuradas a partir de cuestionarios previamente diseñados. Las principales fuentes de información fueron los propios actores locales, es decir autoridades municipales de alto nivel (alcaldes, concejales, técnicos municipales), así como líderes comunitarios, sindicales y otros actores sociales involucrados en el proceso. Esta información fue contrastada a través del contacto con autoridades del Gobierno central y de los niveles intermedios, así como con expertos en los temas planteados. Podemos mencionar las siguientes técnicas utilizadas:

- entrevistas
- percepciones
- gráfico de actores
- matriz de conflictividad.

Las entrevistas se realizaron en:

- autonomías departamentales (Santa Cruz y Chuquisaca)
- autonomías municipales (Santa Cruz de la Sierra, El Alto y Sucre)
- autonomías indígena originario campesinas (Jesús de Machaqa, Tarabuco y Charagua).

Se entrevistó a autoridades de los gobiernos autónomos electos, como ser el SEDUCA para las gobernaciones departamentales autónomas, así como a los directores municipales de educación para los gobiernos municipales, y a los secretarios de educación o responsables de educación de la estructura de las autoridades originarias de las AIOC, de acuerdo con sus usos y costumbres.

Se realizaron también al menos dos entrevistas a directores distritales de educación, directores de núcleo y de unidad escolar en los territorios de las mencionadas autonomías. Lo mismo a representantes de al menos una junta escolar, asociaciones de padres de familia, organizaciones sociales representativas (comités de vigilancia, juntas vecinales, comunidad campesina, sindicato agrario). Se puso especial cuidado en entrevistar y contactar a los consejos comunitarios y/o CEPO (CEG guaraní y CEQ quechua). Se entrevistó también a los sindicatos de maestros de estos territorios.

Una vez efectuadas estas entrevistas, se las sistematizó para obtener un mapa de actores, matrices y mapas de conflictividad y eventualmente tendencias y proyecciones de sus orientaciones.

El trabajo de investigación de gabinete consistió en una revisión exhaustiva de materiales elaborados en descentralización de la educación, en descentralización fiscal financiera de la educación, en los aspectos normativos, institucionales, sociales y económicos, así como los de infraestructura, equipamiento y recursos humanos, que afectaren el diseño de la descentralización autonómica del sector. Una vez revisada esta información, se la sistematizó, ordenó y resumió a fin de obtener un enfoque holístico de la misma y engendrar un efecto de *approach on line*, que ayudó a plantear un análisis de la temática en cuestión.

Se realizó una revisión de la experiencia de la Reforma Educativa de los años noventa y de sus resultados. El uso de información cuantitativa permitió comparar los hallazgos del proyecto de investigación con las tendencias regionales, locales y nacionales, al mismo tiempo que permitió validar muchas de las propuestas técnicas y operativas de la implementación de las autonomías en el sector de la educación. En esta investigación fueron de particular relevancia los indicadores sobre condiciones sociales, desagregados a nivel municipal o departamental (preparados por INE, UDAPE, PNUD y FAM), así como el abundante material referido a la educación existente en el Ministerio de Educación.

Se remite al lector interesado en los aspectos teóricos de la descentralización al anexo 1 “Definiciones y precisiones conceptuales” (al final de este volumen), donde encontrará pautas para una configuración más rigurosa de los conceptos utilizados en este trabajo.

* * *

Se ha intentado hasta aquí una aproximación a la cuestión de las autonomías y la educación en Bolivia; se ha presentado el problema central para cristalizar dicho propósito, así como la estrategia metodológica de la investigación, haciendo referencia al contexto social y político en el que se desenvuelve la misma. En lo que queda de esta sección introductoria se describe de manera sintética el contenido y la estructura del volumen.

El capítulo uno apunta a presentar el estado de situación de la educación; una revisión de la organización del sector a la luz de las experiencias concretas visitadas (autonomías departamentales, gobiernos municipales autónomos y futuras autonomías indígena originario campesinas). Por otro lado, se examina las funciones y atribuciones de la competencia educación desde la experiencia de la descentralización

municipalista de 1994 hasta los tiempos del Estado plurinacional, tomando en cuenta la actual distribución de la competencia educación en los niveles gubernamentales, junto con la estructura del sector educación. Se realiza también un breve análisis del posicionamiento de los actores de la educación frente a la descentralización del sector. Se completa el capítulo con un recuento de las ventajas y los riesgos potenciales de un proceso descentralizador en educación.

A fin de elaborar una sustentación más sólida de las afirmaciones provisionales lanzadas en este primer capítulo, en los capítulos subsiguientes se procederá al análisis de cuatro aspectos fundamentales en el proceso de autonomización de la educación: el jurídico, el económico, el de gestión y el de la participación social.

En efecto, en el capítulo dos se examina brevemente las normas vigentes del sector educación al promulgarse la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP). El análisis se centra en un examen detallado de dicha ley, que constituye la base de la propuesta sobre cómo descentralizar el sector, pues cabe esperar que el resto de la legislación se modifique en el corto plazo.

El capítulo tres trata principalmente del costo de la competencia educación, explicando la metodología empleada para este cálculo. Se analiza las cifras de gastos e ingresos en educación, especialmente en lo referido al aspecto salarial, que es el componente de mayor peso en el costo de la competencia, sin dejar de lado otros indicadores que permiten una perspectiva más amplia del problema, como ser el número de maestros, estudiantes, unidades educativas, etc. Asimismo, se estudia la capacidad de financiamiento de la educación de los gobiernos autonómicos subnacionales y los recursos potenciales para el sector con administración autonómica descentralizada, para obtener un panorama de pronóstico sobre los alcances del financiamiento de esta competencia en el nuevo marco autonómico.

El capítulo cuatro toca dos aspectos fundamentales: la gestión educativa y la participación social. Se examina los instrumentos, los mecanismos y los sistemas de la gestión educativa, así como la distribución de competencias, atribuciones y funciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas, sin dejar de lado la coordinación intergubernamental en el sector. Se ensaya un diagnóstico de la capacidad de las autonomías subnacionales para asumir la competencia educación.

Paralelamente, se identifica a los actores de la participación social en el proceso descentralizador en educación, así como a las instancias de participación ciudadana de la educación con autonomías.

Se discute luego la cuestión del control social y el control gubernamental de la educación descentralizada autonómicamente y se pasa revista a las propuestas de participación social y comunitaria de innovación pedagógica y curricular en la educación con descentralización autonómica. El capítulo se cierra con una cuestión que plantea un desafío formidable: la participación indígena en la educación dentro de las autonomías indígena originario campesinas.

En el capítulo cinco se enfoca las cuestiones curriculares a la luz de diversas propuestas, muchas de las cuales ya han sido implementadas. Se intenta una evaluación somera de la experiencia de la Reforma Educativa en materia curricular y de gestión pedagógica. Se revisa también las experiencias en la aplicación de instrumentos pedagógicos que puedan ser útiles en el marco de las autonomías, para concluir con un examen de los aspectos curriculares relevantes en una perspectiva autonómica.

El presente volumen culmina con las conclusiones derivadas de la investigación, y plantea, además, una serie de recomendaciones de política que se desprenden como consecuencia lógica de las mismas.

Este trabajo ofrece adicionalmente dos materiales complementarios que creemos pueden ser de gran utilidad como referencia para los interesados en la cuestión autonómica, así como para los estudiosos de la temática educativa en nuestro país. El anexo 1 presenta definiciones y precisiones conceptuales que, además de facilitar la comprensión del texto en sí, podrían contribuir a clarificar el debate en torno al proceso de las autonomías en Bolivia. Por su parte, el anexo 2 compendia datos valiosos sobre distintas variables relacionadas con la educación.

No quisiéramos terminar sin expresar nuestro agradecimiento a la Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación y al Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE) por su compromiso con la educación, y al Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinario (CEBEM), por su permanente apoyo institucional.

CAPÍTULO UNO

La competencia educación y la descentralización: estado de la cuestión

1. Funciones y atribuciones de la competencia educación. De la descentralización municipal de 1994 al Estado plurinacional

Si bien las escuelas públicas nacionales fueron prioridad para los fundadores de la República, éstas nunca tuvieron el suficiente soporte financiero y se desarrollaron de manera parcial. Es conocido el pensamiento de Bolívar según el cual "en cada rincón de la Patria debían existir un maestro, un cura y un militar". Consecuentemente, Bolívar encomendó a su maestro Simón Rodríguez lo que se dio en llamar el Plan de Enseñanza para toda la República y que se aplicó durante el Gobierno de Sucre (Reyeros 1952, citado en Cosío 2002) con la creación de escuelas gratuitas para pobres, indigentes y huérfanos de guerra. En este marco se fundaron los colegios nacionales en las cinco principales capitales departamentales: Sucre, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí —denominados colegios de ciencias y artes—, además de ocho escuelas de huérfanos, entre las cuales estaban las de Santa Cruz y Tarija, junto con las escuelas de primeras letras en todos los cantones del país con más de 200 habitantes.

Los Gobiernos conservadores de fines del siglo XIX adoptaron la figura de la intervención municipal en la educación. Esto surge a partir de la denominada Ley de Instrucción Pública (1872), que establece lo siguiente:

- la enseñanza es libre en todos sus grados;
- el Estado protege sólo la educación primaria, que es gratuita y obligatoria;
- la administración de los fondos de la instrucción primaria correrá a cargo de los concejos municipales de cada departamento,

debiendo intervenir en el arreglo y dirección de las escuelas la junta municipal respectiva;

- el Gobierno instituirá como establecimientos nacionales y sólo con el producto de la estaca de las minas (impuesto sobre pertenencia minera) 1º, una escuela normal para cada sexo, 2º, escuelas especiales de artes y oficios, así como de ciencias aplicadas a la industria y 3º, una escuela de medicina;
- la instrucción secundaria y superior quedan libradas a las empresas y esfuerzos particulares, salvo en las capitales de departamento, donde no puedan establecerse particulares;
- la enseñanza de las ciencias eclesiásticas se deja al cuidado y dirección de los diocesanos;
- todas las demás disposiciones se refieren a la vigilancia del Gobierno, al financiamiento, la administración y la extensión de títulos (citado en Cosío *op. cit.*).

Con ello, muchas escuelas se beneficiaron de la inversión pública municipal en educación, como sucedió en Sucre, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí.

Los Gobiernos liberales de principios del siglo XX se basaron en dos leyes: la del 4 de febrero de 1900, que ratifica la enseñanza libre, y la del 17 de diciembre de 1904, con su decreto reglamentario de 1906, que restringe a los poderes Ejecutivo y Legislativo la reglamentación de la educación en Bolivia (excluyendo al poder municipal de esta competencia). Posteriormente, el ministro de Educación más notable de los liberales, don Misael Saracho, elabora en 1905 el Plan de Estudios y Programas de Enseñanza de Primaria con dos ejes: la selección y preparación del profesorado y la aplicación esmerada en las escuelas ya existentes (calidad).

Se debe mencionar que los antecedentes más remotos de cambios en el sector educación se remontan al periodo de los Gobiernos liberales de principios del siglo XX. La misión de Georges Rouma, pedagogo belga contratado por el presidente Ismael Montes, que el 25 de mayo de 1909 asistió a la inauguración de la Normal de Sucre, consuma una recentralización de la competencia de la educación en manos del Gobierno central —aunque las escuelas municipales pervivieron como tales hasta después de la guerra del Chaco—, además de otros cambios de tipo pedagógico, curricular y didáctico que diseñaron el sistema educativo tal como lo conocemos hoy.

Posteriormente, destacan los escritos de Franz Tamayo abogando por la educación de los indígenas, que fueron publicados como

editoriales en el periódico *El Diario*, y que luego se convirtieron en libro (Tamayo 1998); el Congreso Pedagógico del 14 de agosto de 1925; el Estatuto de la Educación Pública[1], sancionado por el referéndum del 11 de junio de 1931, que recoge las experiencias de educación indígena (Reyeros 1952, citado en Cosío 2002).

Otros cambios fueron muy específicos, como la experiencia de la escuela-*ayllu* llevada a cabo en Warisata por Elizardo Pérez, que intentó involucrar a la comunidad campesina en la educación, pero con poca trascendencia fuera de su ámbito de aplicación.

El desarrollo de las normales rurales arranca en 1935, para ampliarse posteriormente en 1956. En 1955 se lanza la primera reforma educativa y la elaboración del primer Código de la Educación Boliviana. Esta reforma, implementada durante el Gobierno de Hernán Siles Zuazo (1956-1960), tuvo la ventaja de contar con los maestros como aliados de la misma, al estar el sindicalismo del magisterio en manos del MNR, partido entonces gobernante, y con una COB que jugó un papel de apuntalamiento antes que de oposición[2]. Abrió el margen para la incorporación, en la Constitución Política del Estado, de la idea de que la educación es la principal función del Estado.

En vista de estos antecedentes, la reforma educativa es una política pública que mostró cierto grado de continuidad: se debe recordar que en el Gobierno de Víctor Paz Estenssoro ya se había editado el denominado *Libro Rosado*, posteriormente ajustado en el *Libro Blanco de la Educación*, que planteaba reformas, más bien de tipo administrativo y organizativo, en el sector.

No se debe obviar el hecho de que organizaciones de la Iglesia católica, como la Comisión Episcopal para la Educación (CEE), ya venían trabajando en proyectos piloto en este campo desde hacía varios años (E. Gonzales, entrev.). De la misma manera, el propio Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tenía proyectos en marcha, con financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. Durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora se echó a andar el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), que elaboró documentos de trabajo que fueron sometidos a discusión

1 Elaborado por Daniel Sánchez Bustamante.

2 El sindicalismo del magisterio nace en 1956, organizado en maestros urbanos y rurales, con tres características básicas: la afiliación automática de quien ingresaba al servicio docente, el verticalismo y el aporte del 1% del salario básico como fuente financiera de sus actividades. En el clima revolucionario de la época, plantearon la participación directa en la toma de decisiones de política pública de educación, y así lo hicieron en las designaciones de directores, autoridades intermedias e incluso de maestros, por ejemplo. Esto explica su fortaleza hasta hoy.

en el I Congreso Nacional de la Educación. En este mismo congreso, la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia presentó criterios sobre la reforma educativa, y la propia Central Obrera Boliviana emitió un documento de posicionamiento de los trabajadores sobre el sector educación, enfatizando la ligazón entre cultura y educación y entre el atraso y el colonialismo al que se ve sometido el país.

Tampoco se puede ignorar las múltiples experiencias que en materia de educación intercultural bilingüe (EIB) desarrollaron varias organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales como UNICEF, entre las que podemos mencionar el Teko Guaraní en el Chaco y las Escuelas de Cristo en Potosí.

Los maestros consideran que la Reforma Educativa de 1994 debió haber tomado en cuenta muchos antecedentes, como los congresos pedagógicos de 1971 y 1980, que no pudieron implementar sus conclusiones debido a los golpes de Estado que sobrevinieron. Estos congresos se realizaron prácticamente sin presencia gubernamental. El Plan Global de Reestructuración de la Educación Rural esbozado en los años ochenta por la Confederación de Maestros Rurales de Bolivia ya planteaba el bilingüismo, pero fue ignorado, aunque UNICEF adoptó el documento para los proyectos que estaba impulsando en esta materia. El Proyecto Educativo Popular de la COB en los años ochenta y noventa también fue ignorado, cuando contenía varias pautas de participación social que, según el magisterio, pudieron haberse aplicado en la Reforma. Finalmente, el Congreso Nacional de Educación de 1992 no contó con propuesta gubernamental alguna, pese a que el ETARE ya existía, y por ello tiene conclusiones incompletas y subtítulos en blanco, como el de la formación docente, por ejemplo.

En el marco de las reformas de segunda generación, la Ley de Participación Popular de 1994 representó un impulso muy importante a la idea matriz que venía esbozándose en la sociedad boliviana, es decir la de ampliar la participación ciudadana en el marco de un esquema de administración descentralizada, con un debate largamente desarrollado entre regiones, pero con una grave exclusión: la de los campesinos y los pueblos indígenas, que ya tenían desde hace muchos años sistemas sociales, políticos e incluso jurídicos, pero sin reconocimiento estatal ni societal en su conjunto, casi como sociedades cerradas a las ventajas del mundo moderno. No se trataba de introducir la modernidad, sólo de asentar la idea de Nación. No había intenciones socialistas ni de cuestionamiento al capitalismo, sino simplemente de ampliar el concepto de lo propio, pero con la proyección de lo heterogéneo y lo diverso en términos políticos y económicos.

Una presentación de los resultados esperados de la Reforma Educativa y una evaluación de lo efectivamente alcanzado quedan fuera del objetivo de este estudio[3]. Lo que interesa para los fines de esta primera parte es establecer que la combinación de estas dos reformas también constituye un factor digno de consideración. Algunos investigadores piensan que la contribución de la Reforma Educativa en términos del incremento de cobertura tiene más que ver con la Participación Popular por su aporte en la inversión en infraestructura educativa y en los programas y proyectos municipales de educación que con el aporte de la Reforma Educativa en sí[4].

Ahora bien, los problemas que ha tenido la educación para descentralizarse en el marco de la Reforma Educativa se describen muy bien en otro estudio (Contreras y Talavera 2004: 105-106), que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- intereses políticos contrapuestos, ya que en ese momento todavía el Presidente designaba a los prefectos, mientras que los alcaldes surgían de elección directa, inconveniente que debería desaparecer en el marco del régimen de las autonomías;
- falta de capacidad técnica en el ámbito descentralizado, problema que persiste hasta hoy, como se expondrá más adelante;
- la mentalidad centralizadora de quienes implementan la descentralización, fenómeno omnipresente en el Ministerio de Educación;
- demora en el desarrollo e implementación de los instrumentos de planificación; en la coyuntura actual, ni siquiera se ha incorporado en la Ley Marco de Autonomías las funciones y atribuciones educativas susceptibles de descentralización.

Sucede algo similar con relación a la calidad educativa, pues otros autores indican que la misma no siempre se corresponde con participación y menos aún con descentralización[5].

El rompimiento con estas reformas de primera y segunda generación se ha dado a partir de las movilizaciones de octubre de 2003, que desembocaron en la sustitución del presidente Gonzalo

---

3 Sin embargo, una frase del presidente de una junta escolar revela la percepción de la Reforma Educativa en la comunidad educativa: “con la reforma hemos sentido que el Estado estaba con nosotros” (citado en Yapu 2009), lo que revela el abandono en que el Estado mantenía al sector educación antes de la Reforma.

4 Véase al respecto los interesantes estudios de Lizárraga (2006a y 2006b).

5 El estudio de Mario Yapu (2007) al respecto es señero. Otro trabajo reciente del mismo autor (Yapu 2009) es de vital importancia.

Sánchez de Lozada por Carlos Mesa en el Gobierno. La denominada "agenda de octubre" ha puesto en el tapete de discusión el retorno a un Estado del bienestar que restituya al ámbito estatal la capacidad de decisión económica, hasta entonces librada a las fuerzas del mercado, de manera que el Estado retome funciones productivas, además de un papel mucho más sustancial en la conducción de la economía y la reconducción de las políticas públicas sociales.

Ya en el Gobierno de Evo Morales, el entonces ministro de Educación Félix Patzi plantea la aprobación de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que propugnaba tres elementos básicos:

- la descolonización de la educación;
- la extensión y en lo posible universalización de la educación intercultural bilingüe y plurilingüe;
- la incorporación de la educación al proceso de cambio a partir de una revisión de la reforma educativa de 1994, un ajuste de la misma y una reconducción en los niveles secundario, educación superior, educación normalista y educación técnica, con la premisa de la educación para la producción.

Se intentó convalidar dicho proceso en un congreso de educación realizado a mediados de 2005, pero éste fue observado por la representación docente que asistió al evento, la cual fue manipulada, por lo que el proyecto de ley se estancó en su tratamiento legislativo prácticamente hasta diciembre de 2010.

Uno de los temas que concitó mayor debate fue el de la educación plurilingüe generalizada: "la educación bilingüe intercultural no debe ser restringida a los indígenas de escasos recursos, sino que todo el sistema educativo nacional debería ser intercultural y plurilingüe" [6]. Sin embargo, se debe señalar en descargo del ex ministro Patzi que esta propuesta fue el resultado de varios documentos elaborados en el marco de los compromisos derivados del Convenio 169 de la OIT. La Asamblea Constituyente de 2006-2007 incluyó la educación entre los derechos constitucionales, y se estableció que ésta era una competencia compartida entre el nivel central de Gobierno, las autonomías departamentales, municipales, indígena originario campesinas y, en su caso, con la autonomía regional.

---

6 La propuesta aparecía como impuesta por el ex ministro Patzi, e incluso el magisterio se sintió atacado por la misma, al ser buena parte de sus miembros monolingües. La propuesta mencionada está en Ardito (2008: 54).

Por su parte, el magisterio tomó posición en relación a la descentralización de la educación. En un documento fundamental de la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia (CTEUB 2004) se señala que la descentralización educativa responde únicamente al objetivo del Gobierno central de desembarazarse de sus onerosas obligaciones en el sector, para que sean asumidas por los gobiernos municipales. Este mismo documento añade que la educación no mejoró su cobertura con la Reforma Educativa, pues afirma que la deserción escolar se incrementó, que la exclusión social es más evidente, que el rezago educativo es alarmante, que la repetición y retención aumentan aun con la aprobación automática (CTEUB 2004: 24). Sin embargo, el documento no especifica fuentes de información que sustenten estas afirmaciones. En la parte propositiva, declara que su propuesta pedagógica se basa en la idea de "Vincular la educación a la práctica revolucionaria de las masas" (*op. cit.*: 37), evidenciando un contenido altamente ideologizado.

La resistencia del magisterio a la educación descentralizada es de larga data, y se expresa claramente en la posición de un dirigente sindical del sector, según el cual no debería descentralizarse la educación ni la salud, "porque son el eje articulador de la unidad del país" (Núñez 2002: 30). No obstante, las disposiciones generales de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez recogen básicamente los planteamientos del magisterio en cuanto a escalafón, política salarial, ascensos, capacitación y formación docente, sindicalización obligatoria centralizada, etc.

Algunos expertos sostienen que la cuestión fundamental no es la disyuntiva de descentralizar o no hacerlo, pues la educación es tan deficiente que no interesa dónde está el centro. Consideran que la educación no va a cambiar mientras no cambie la calidad del personal de educación y mientras la sociedad no participe en la determinación de las políticas educativas[7]. Esto implica modificar el escalafón docente (que hasta ahora ha sido prácticamente intocable), la inamovilidad funcionaria y docente, el control, el sistema administrativo y el curricular. Implica, además, entender que descolonizar no equivale a dar marcha atrás, y considerar la inter y la intraculturalidad como un todo.

Por otro lado, hay quienes aseveran que el tratamiento de la autonomía empezó con mal pie en el ámbito de la educación, con la

7 Álvaro Puente, en la Mesa Focal de Educación, Santa Cruz, 31/08/10.

existencia de dos SEDUCA, como ocurre en varios departamentos, y la dualidad del control frente a un concepto de gestión compartida[8].

También se aduce la presencia de otros factores, como cierta renuencia de los maestros a capacitarse, incluso con pago de bonos; el absentismo de los maestros en el área rural (que llega a dos días a la semana en algunos lugares) determina una pésima educación rural; la necesidad de enseñar todo a los niños y a las niñas de las áreas rurales. Todo esto apunta a la urgencia de generar un escalafón departamental, respetando el nacional, con formación y evaluación continua o periódica[9].

2. La distribución de la competencia educación en los distintos niveles de gobierno. La estructura del sector educación

La estructura del sector educación se asienta en un ministerio de Educación que hasta hoy no termina de conformarse definitivamente. Sus dos secciones principales son el Viceministerio de Educación Primaria y Secundaria (es decir eran inicial, primaria, secundaria y educación alternativa) y el Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

La sección responsable de llevar adelante el proceso de Reforma Educativa dentro del ministerio del ramo era la Dirección de Estrategias Educativas, de la cual dependía la Dirección de Planificación o Planeamiento Educativo (como se la conocía antes), donde se elaboraban los programas y las políticas de educación. También es importante señalar que tanto los sistemas de medición de calidad (SIMECAL) como el de las normales superiores gozaban de cierto grado de autonomía respecto de los viceministerios, y en la práctica dependían del propio ministro, aunque el SIMECAL ya no existe como tal en la actualidad.

En el nivel departamental, cada prefectura tenía su dirección de gestión social, de la cual dependían los servicios departamentales de educación (SEDUCA), que en la gestión presidencial de Hugo Banzer reemplazaron a las direcciones departamentales de educación dependientes de las secretarías departamentales de Desarrollo Humano creadas en el primer Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esta diferencia aparentemente formal es fundamental, ya que un *servicio*

8 Roberto Jemio, en la Mesa Focal de Educación, Santa Cruz, 31/08/10.

9 Prof. María Arias, del SEDUCA de Santa Cruz, en la Mesa Focal de Educación, Santa Cruz, 31/08/10.

es sólo eso: la prestación del servicio, mientras que una *dirección* permitía cierto margen de descentralización en normas departamentales y políticas departamentales de educación. Pero esto corresponde al diseño en general deficiente de la descentralización en el país. En los estatutos autonómicos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, que ya fueron aprobados en referendos departamentales, se ha previsto elevar estas entidades al rango de direcciones departamentales de educación, para que puedan implementar la futura legislación subnacional sobre la competencia educación, aunque la Ley Marco de Autonomías las mantiene como servicios departamentales de educación (SEDUCA).

Luego vienen los distritos de educación, diseñados según una distritación sectorial, sin ninguna correspondencia con otras como las del sector salud, por ejemplo, ni con la planificación departamental o la municipal. Cada distrito responde a la autoridad de un director distrital. De los distritos se desprenden los núcleos escolares (cada uno bajo la autoridad del director de núcleo respectivo), que incluyen al menos una unidad educativa de ciclo secundario y un promedio de entre siete y ocho unidades educativas del ciclo primario e inicial. En varios distritos existen además los subdistritos y las denominadas redes, que comprenden varios núcleos y unidades educativas, especialmente cuando se presenta una alta concentración de la población escolar, como es el caso de El Alto[10].

Finalmente, llegamos a la unidad educativa (UE), encabezada por un director de UE, y que funciona con un número de maestros proporcional a la cantidad de cursos y de alumnos, aunque la razón maestro/alumnos varía considerablemente de un departamento a otro, de un municipio a otro y entre el área rural y la urbana. La Ley de Reforma Educativa estableció la figura de los asesores pedagógicos, cuya misión era la de apoyar la implementación de la Reforma en unidades y núcleos escolares, aunque en el año 2003 se decidió prescindir de estos funcionarios.

La estructura de la participación popular en la Reforma Educativa establecía que cada unidad educativa debía contar con una junta escolar conformada por maestros, padres de familia y representantes de la comunidad. En el nivel de núcleo debían conformarse las juntas de núcleo, con representantes de las juntas escolares, y en el nivel distrital las juntas de distrito, con representantes de las juntas de núcleo.

---

10 Para algunos autores, el director distrital es una especie de "capataz" del sistema educativo (véase Bejarano *et al.* 2006: 57).

Es necesario analizar el papel de las juntas escolares, que a menudo incluso se ocupan de pagar pasajes y complementos salariales a los maestros, supliendo las deficiencias institucionales del sistema educativo fiscal. Para ser miembro o presidente de una junta escolar no sólo se requiere de prestigio y liderazgo, sino que en ocasiones implica asumir parte de estas contribuciones económicas u otras de orden social, como ser pasante de fiestas, etc.

El Consejo Nacional de Educación es elegido en el Congreso Nacional de Educación, donde participan autoridades educativas, maestros, sindicatos, padres de familia, estudiantes y representantes de la comunidad. A su vez, los consejos departamentales de educación, cuya composición es similar a la del nivel nacional, derivan de los congresos departamentales de educación.

Finalmente, la Ley de Reforma Educativa (LRE) establecía la existencia de cuatro consejos educativos de los pueblos originarios (CEPO): aymara, quechua, guaraní y oriental amazónico, independientes dentro de los límites departamentales[11]. Aunque no se hallen circunscritos a ninguna dirección departamental, mantienen estrechas relaciones con aquellas direcciones, y distritos en cuyas jurisdicciones se encuentren comunidades pertenecientes a esta cultura, cada uno de ellos tiene derecho a delegar un representante permanente ante el Consejo Nacional de Educación.

Aunque la Ley de Reforma Educativa no establece que se deba municipalizar la educación, el gobierno municipal, entendido como nivel local, es el responsable de la infraestructura educativa, y las organizaciones territoriales de base (OTB) son las indicadas para participar en los organismos distritales de educación, lo que puede resultar coincidente con la propuesta autonómica.

El DS 29894 de 7 de febrero de 2009 establece que la cabeza del sector es el Ministerio de Educación con sus tres viceministerios[12]: Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, y Educación Superior de Formación Profesional, en vez de los viceministerios de Educación Escolarizada, Alternativa y Alfabetización; Educación Superior y Desarrollo de Culturas. Es importante destacar que la estructura

---

11 Actualmente existen ocho CEPO: a los cuatro iniciales (CEA aymara, CENAQ quechua, CEPOG guaraní y CEAM amazónico multiétnico) se añaden el CEPOCH chiquitano, el CEPOIM mojeño, el CEPIG guarayo y el CEPY yuracaré.

12 El art. 4 de la Ley LOPE aprobada en febrero de 2006 definía el papel del Ministerio de Educación. Sin embargo, el DS 29894 reglamentario de la nueva CPE define una nueva organización del sistema educativo en su nivel nacional (capítulo XVIII), aunque las funciones del ministerio han sido modificadas sólo en lo que respecta a Culturas.

de organización es una de las áreas que mayores cambios ha experimentado con relación a la organización establecida en la normativa de la Reforma Educativa. Ésta estableció tres viceministerios concentrados en áreas de función específicamente educativa: Educación Preescolar, Primaria y Secundaria; Educación Alternativa y Educación Superior, similar a la vigente a partir de febrero de 2009. Una de las modalidades de educación alternativa fue la alfabetización, que no tuvo ningún programa especial para su desarrollo entre 1994 y 2005.

Las atribuciones establecidas para cada Viceministerio en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) actualmente vigente y en su decreto supremo reglamentario, son las siguientes:

- *Viceministerio de Educación Regular*: encargado del sistema educativo regular en sus áreas privada y pública, así como de la gestión docente. Tiene entre sus funciones proponer políticas para el sistema educativo regular en cualquiera de sus ciclos y modalidades, desarrollo curricular, orientación a los municipios para la adquisición de insumos, constitución de los órganos de participación y emisión de normativa de gestión, principalmente autorización de funcionamiento para establecimientos educativos y pago a maestros. Es importante mencionar que la educación escolarizada privada está obligada a cumplir la normativa y la política establecida para la educación fiscal, y coordinar con el ME asuntos específicos de gestión administrativa de esta área, como el cobro de mensualidades, el calendario escolar, etc.
- *Viceministerio de Educación Alternativa y Especial*: encargado del sistema educativo especial y alternativo, así como de la alfabetización y la gestión docente para estas modalidades. Tiene entre sus funciones proponer políticas para el sistema educativo alternativo, para la alfabetización y postalfabetización, su desarrollo curricular y la definición de su normativa de gestión. En cuanto a la educación especial que se imparte a niños especiales, ésta se rige por la misma normativa y tiene la misma forma de funcionamiento que la educación regular fiscal.
- *Viceministerio de Educación Superior y de Formación Profesional*, encargado de la educación universitaria privada y de la formación técnica superior, así como de la definición de políticas generales para ambos subsistemas. Se ocupa de los sistemas de acreditación y medición de la calidad de enseñanza para las universidades públicas y privadas, y está a cargo de las escuelas normales para la formación de maestros y de las universidades pedagógicas.

A nivel territorial, en los departamentos tenemos los servicios departamentales de educación (SEDUCA), como entidades desconcentradas de las prefecturas de departamento y a nivel de los municipios, los distritos educativos, entidades desconcentradas de los SEDUCA y el menor nivel administrativo del sistema. En general, cada municipio debía tener un distrito; sin embargo, los municipios menos poblados se han mancomunado sectorialmente, por lo que al presente se tienen 281 distritos educativos, en tanto que existen nueve SEDUCA, uno por departamento. La dependencia de los distritos educativos está clara, en tanto que los SEDUCA dependen administrativamente de los prefectos, pero su accionar se enmarca en el cumplimiento de normas y políticas definidas por el MEC.

El actual Ministerio de Educación nació en el siglo XIX como Ministerio de Instrucción Pública (www.mineducacion.gov.bo.). El 26 de octubre de 2010 cumplió 171 años de labor al servicio de la educación pública del país.

Según los antecedentes históricos, en los primeros años de la naciente República, la educación tuvo por pocos meses un Director General adscrito al Ministerio del Interior y las autoridades superiores inmediatas eran los prefectos y hubo periodos en que las escuelas estuvieron en manos de los intendentes de la Policía, como señala el investigador Rafael Reyeros. Guillermo Contreras Sirpa, uno de los funcionarios más antiguos del Ministerio de Educación, sostiene que la Constitución Política del Estado sancionada en 1839 por el presidente José María de Velasco dispuso la creación del Ministerio de Instrucción Pública para "promover y fomentar la instrucción pública, el progreso de las ciencias y la industria y conceder por tiempo limitado, para el estímulo de ésta, privilegio exclusivo". Este hecho situó a Bolivia entre los menos rezagados en la creación de una entidad directriz de las escuelas, toda vez que países europeos como Alemania recién habían creado su Ministerio de Asuntos Eclesiásticos e Instrucción Pública en 1817, el Reino Unido lo hizo en 1856, Rusia en 1889 y España en 1900. En América Latina, México organizó su Portafolio de Estado con jurisdicción nacional en 1823 y el Brasil lo hizo en 1924.

Además de la dirección escolar, las atribuciones del Ministerio de Instrucción Pública en 1840 también incluían la responsabilidad de la educación científica y artística en colegios, academias y universidades; el fomento industrial referido a la maquinaria, inventos, útiles e imprenta; la inspección de los fondos destinados a la instrucción pública y al cuidado de su buena recaudación e inversión, etc.

El gráfico 1 muestra el organigrama vigente del Ministerio de Educación hasta el año 2009*:

Gráfico 1. Organización territorial del sistema educativo nacional

Ministro

Viceministerio de Educación Alternativa y Especial

Viceministerio de Educación Superior

Viceministerio de Educación Regular

Nivel nacional

Prefecto

SEDUCA

Nivel departamental

Distrito Educativo

Nivel municipal

Fuente: Ministerio de Educación.

La estructura de los SEDUCA y distritos educativos se ilustra a partir del organigrama del SEDUCA de Chuquisaca (gráfico 2).

Como se puede observar en el gráfico, el SEDUCA de Chuquisaca tiene cinco unidades de asistencia técnica, tres distritos, luego los directores de núcleos y los directores de unidades educativas. Llama la atención el hecho de que no aparezcan las redes, pese a que las mismas son parte de su estructura.

* El DS 429 de febrero del año 2010 incorporó a la estructura del Ministerio de Educación: el Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

Gráfico 2. Organigrama SEDUCA Chuquisaca
(Servicio Departamental de Educación)

Dir.
SEDUCA

Unidad de Asistencia Técnica (UATP)

Unidad de Análisis de Información)

Unidad de Seguimiento y Evaluación

Unidad de Administración y Recursos

Pesonal de Staff
Asesor Legal
Auditor

Director Distrital Tarabuco

Directores distritales (total municipios 28)

Director Distrital Sucre

Directores de unidades educativas

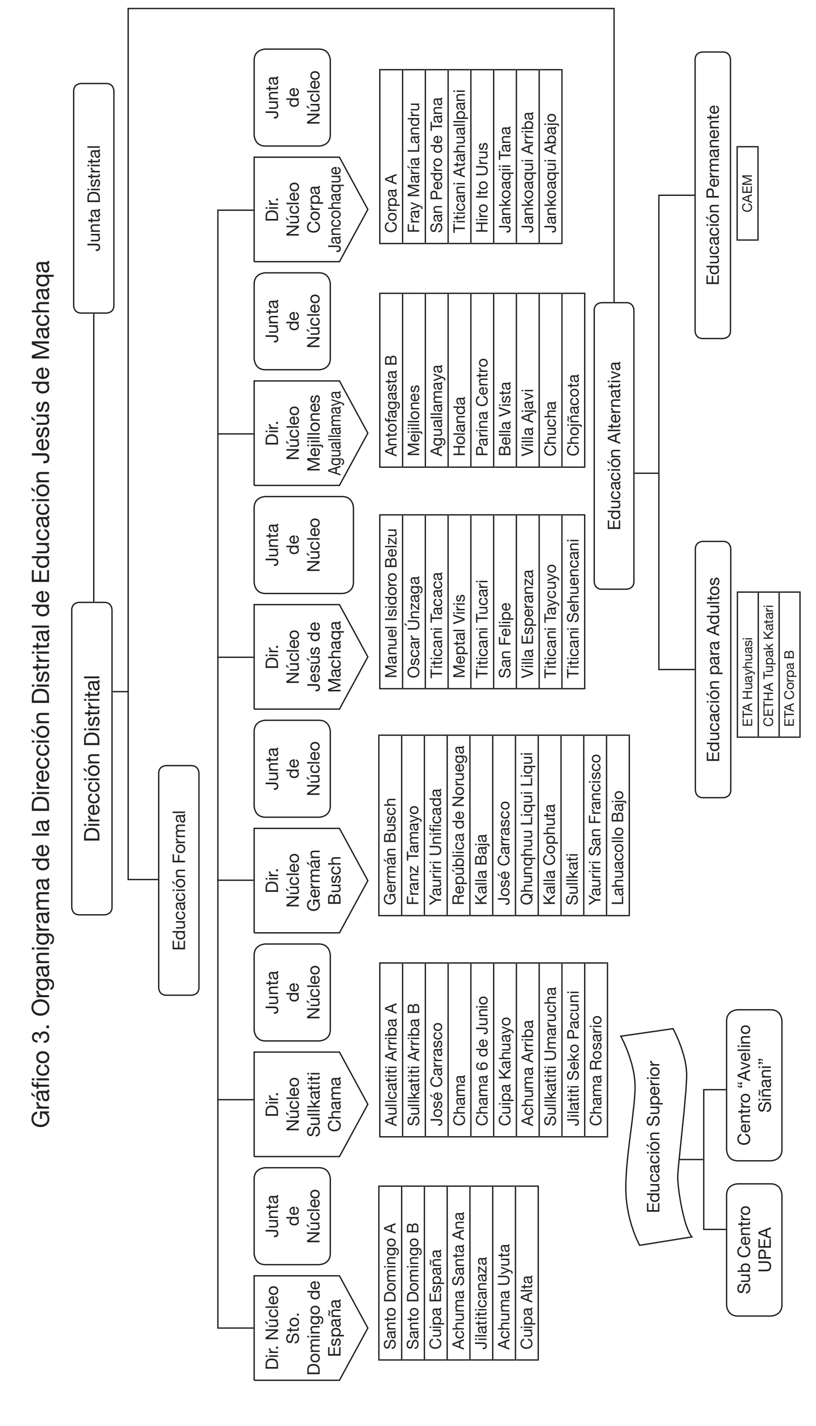
Docentes de unidades educativas

Padres de familia

Fuente: SEDUCA Chuquisaca.

Los organigramas de los distritos educativos se muestran a partir del organigrama del distrito educativo de Jesús de Machaqa (véase el gráfico 3):

Gráfico 3. Organigrama de la Dirección Distrital de Educación Jesús de Machaqa



Fuente: Distrito Educativo Jesús de Machaqa 2010.

En este caso, como se observa en el gráfico 3, el Distrito Educativo de Jesús de Machaqa se organiza por núcleos y unidades educativas, con la presencia adicional de la junta distrital e insertando en el organigrama la educación superior, que consiste en dos institutos de formación de técnicos medios y educación alternativa que incluye educación para adultos en términos de los programas de alfabetización y educación permanente, sobre la base de un centro.

La visión del distrito de Jesús de Machaqa es muy ilustrativa para constatar su posicionamiento estratégico:

> La educación en las áreas formal y alternativa del municipio de Jesús de Machaqa, en los próximos años, es formar niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos críticos, creativos y propositivos, con principios y valores éticos morales propios, con una visión de desarrollo sostenible, respetando la identidad cultural y lingüística, capaces de generar una transformación social, económica y política de acuerdo al avance de la ciencia y la tecnología (PROME 2007-2011. Citado en: Distrito Educativo Jesús de Machaqa 2010: 7).

Por otra parte, la misión se describe así:

> La misión de la educación en la sexta sección municipal de Jesús de Machaqa de la provincia Ingavi es implementar y desarrollar procesos educativos innovadores en los niveles inicial, primaria y secundaria, alternativa y superior, con la participación de todos los actores educativos, con un currículo regional diversificado, infraestructura, equipamiento y medios educativos apropiados a través de una gestión institucional eficiente, para la formación de recursos humanos integrales y sostenibles con calidad, identidad, pertinencia y equidad (*op. cit.*: 8).

Como se puede advertir, tanto la visión como la misión están redactadas con gran exactitud y se podría decir que son impecables desde el punto de vista filosófico, técnico y científico. Ahora cabe preguntarse si en estas definiciones intervinieron todos los actores del proceso educativo del distrito o son obra solamente del director y/o de unos pocos responsables.

La dirección distrital de Jesús de Machaqa es una estructura institucional mucho más integrada, con participación del Secretario de Educación de la organización del Pueblo Indígena originario que es

la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaqa (MACOJMA) y de las propias autoridades originarias, *jiliri mallkus*, de los 24 *ayllus* del municipio, ahora proyectado al rango de autonomía indígena originario campesina. Jesús de Machaqa puede ser calificado como un modelo de antropología política, donde el poder reside en los *ayllus* y comunidades.

Ahora bien, existen tres tipos de distrito de educación: A, B y C. El organigrama más completo corresponde a los distritos de categoría "A", mientras que los distritos de categoría "B" carecen del mensajero y un técnico de seguimiento y supervisión de los distritos de categoría "C", que no poseen personal de apoyo administrativo, sino únicamente un técnico de seguimiento y supervisión.

Los objetivos institucionales de las direcciones distritales son la administración de la educación pública y el control de la privada, en el ámbito de su jurisdicción territorial. Esta instancia corresponde a la estructura de administración curricular establecida en los artículos 30 y 31 de la Ley 1565 de Reforma Educativa y tiene jurisdicción y competencia en el territorio del municipio respectivo.

Para alcanzar su misión, la dirección distrital de educación tiene las siguientes atribuciones:

- representar y dirigir la gestión educativa del distrito en la jurisdicción municipal;
- facilitar la aplicación de políticas nacionales y departamentales en materia de educación;
- supervisar el funcionamiento de la educación, tanto pública como privada, en las áreas formal y alternativa y en los niveles de educación inicial, primario y secundario;
- evaluar la gestión educativa y el desempeño del personal docente y administrativo, con la participación de la juntas escolares, las juntas de núcleo, la junta distrital y el consejo educativo de pueblos originarios respectivo;
- coordinar la atención integral de los educandos con todos los organismos públicos y privados del ámbito municipal y departamental encargados de la prestación de servicios educativos;
- administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la dirección distrital y los recursos humanos del servicio de educación pública, respetando los techos presupuestarios e indicadores de eficiencia establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y

- promover el funcionamiento de las juntas escolares, las juntas de núcleo y la junta de distrito con el fin de calificar y cuantificar la demanda educativa.

La Federación de Asociaciones Municipales (FAM) pidió en un momento dado al Ministerio de Educación eliminar las direcciones distritales de educación y poner estas funciones en manos de las direcciones municipales de educación (W. Gutiérrez, entrev.). Obviamente, esta sugerencia fue ignorada en la LASEP.

Para concluir, los CEPO tienen interesantes propuestas sobre la estructura del sistema educativo (CNC 2008: 22), partiendo de la idea de que el director de la unidad educativa no logra combinar de manera adecuada el control con el apoyo pedagógico. Por eso proponen un apoyo sistemático al profesorado en estos términos:

- una dirección nacional que brinde lineamientos generales de formación permanente,
- una subdirección regional que aporte recursos técnicos,
- una sección local que se encargue de hacer operativa la ayuda sobre la base de los requerimientos de cambio locales.

3. Los actores que intervienen en la educación frente a la descentralización del sector

Se puede identificar un conjunto de temas conflictivos en la perspectiva de la autonomización de la educación en Bolivia. En la matriz de conflictividad (matriz 1), las casillas sombreadas señalan los conflictos potenciales entre los distintos actores que intervienen en la educación.

Listamos a continuación los conflictos previsibles entre distintos actores de la educación, además de las posibles áreas de conflicto:

- entre el Ministerio de Educación y los gobiernos departamentales autónomos, por competencias, atribuciones y funciones que se disputan ambos actores;
- entre el Ministerio de Educación y los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, por la determinación de quién se hace cargo de la intraculturalidad y la descolonización, así como por la implementación de los saberes locales en el currículo de estos territorios;

Matriz 1. Matriz de conflictividad de actores de la educación ante la autonomización de la educación

Actores	Ministerio de Educación	Gobierno departamental autónomo	Gobierno municipal autónomo	Gob. autónomo indígena originario campesino	Maestros	Padres de familia	Unidades escolares	Juntas vecinales	Comunidad	Pueblos indígenas
Ministerio de Educación										
Gob. departamental autónomo										
Gobierno municipal autónomo										
Gob. autónomo indígena originario campesino										
Maestros										
Padres de familia										
Estudiantes										
Juntas vecinales										
Comunidad										
Pueblos indígenas										

Fuente: elaboración propia.

- entre el Ministerio de Educación y los maestros, por cuestiones salariales y de la Ley de Pensiones, así como por la elaboración del proyecto de Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (especialmente sobre la participación del magisterio en la gestión educativa: manejo del escalafón docente, ascensos, direcciones, etc., en un concepto corporativista del Estado);
- entre el Ministerio de Educación y los padres de familia, por ítems, presupuesto y la calidad educativa;
- entre el Ministerio de Educación y las juntas vecinales, por ítems y presupuesto;
- entre el gobierno departamental autónomo y los gobiernos municipales, por las inversiones concurrentes en infraestructura y equipamiento;
- entre el gobierno departamental autónomo y los maestros, por ítems, salarios y gestión educativa;
- entre el gobierno departamental autónomo y los padres de familia, por ítems, presupuesto y calidad educativa;
- entre el gobierno departamental autónomo y los estudiantes, por ítems, presupuesto y gestión educativa;
- entre el gobierno departamental autónomo y los pueblos indígenas, por inversión concurrente en programas de interculturalidad, intraculturalidad y descolonización;
- entre el gobierno municipal y los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, por competencias, atribuciones, funciones y presupuestos;
- entre el gobierno municipal y los padres de familia, por inversiones en infraestructura y equipamiento y por gestión educativa (administración de la infraestructura educativa municipal);
- entre el gobierno municipal y los estudiantes, por inversiones en infraestructura y equipamiento;
- entre el gobierno municipal y las juntas vecinales, por inversiones en infraestructura y equipamiento y por gestión educativa (administración de la infraestructura educativa municipal);
- entre los gobiernos autónomos indígena originario campesinos y los maestros, por competencias de los mismos para impartir enseñanza plurilingüe, intercultural, intracultural y descolonización;
- entre los maestros y los padres de familia, por la gestión educativa (limitar la participación de los PP FF en el proceso de enseñanza-aprendizaje y su exclusión del control social de este proceso);

- entre los maestros y las juntas vecinales, por gestión educativa (limitar la participación de las JJ VV en el apoyo del proceso enseñanza-aprendizaje y su exclusión del control social de este proceso);
- entre los maestros y la comunidad, por exigir de ésta última mayor compromiso para obtener buenas condiciones para el desempeño de sus labores (infraestructura, equipamientos, vivienda, alimentación, etc.);
- entre los maestros y los pueblos indígenas, por la exigencia de estos últimos para que los maestros sean plurilingües y asuman plenamente la interculturalidad, la intraculturalidad y la descolonización.

Conviene matizar lo anterior diferenciando entre autor social, agente social y actor social en la gestión educativa. Se entiende por autor social a un beneficiario del proceso educativo; el actor social es un participante en el proceso (maestros, padres de familia o estudiantes), mientras que agente social es aquel que transforma la realidad y es capaz de vincular la educación, el proceso educativo y la gestión educativa con la gestión del desarrollo local (De Souza 2005: 62). En el marco de esta distinción, la matriz de conflictividad presentada se refiere a los actores sociales —incluyendo los institucionales— dentro del proceso de gestión educativa y de administración educativa.

La matriz 2 se construyó en un intento de sistematizar las posibles áreas de conflicto respecto de la autonomización de la educación en la perspectiva de las posiciones de los distintos actores.

Sin embargo, conviene no olvidar que existen, además, otros temas conflictivos:

- gestión educativa
- salarios diferenciados
- inversión desde el nivel central en infraestructura y equipamiento
- fondo educativo
- control social y juntas escolares
- currículo 50% regional/local
- asesoría pedagógica centralizada
- control de calidad.

Matriz 2. Temas conflictivos de cara a la descentralización educativa y posturas de los distintos actores

Algunos resultados preliminares		
Temas conflictivos	Posiciones autonomistas e indígenas	Posiciones previsibles en el Ministerio de Educación
Currículo	Regionalizado/localizado	80% nacional
Escalafón docente	Descentralizado	Centralizado
Sindicalización	Libre	Centralizada
Salarios	Descentralizados	Centralizados
Inversión	Compartida/Concurrente	Los requerimientos no financiados en el nivel local son cubiertos por el Gobierno Nacional en sus condiciones (Evo Cumple)
Financiamiento	Compartida/Concurrente	Las autonomías
Inter-Intraculturalidad	Interculturalidad: el ministerio Intraculturalidad: los CEPO	El ministerio dicta toda la normativa
Descolonización		El ministerio dicta la normativa

Fuente: elaboración propia.

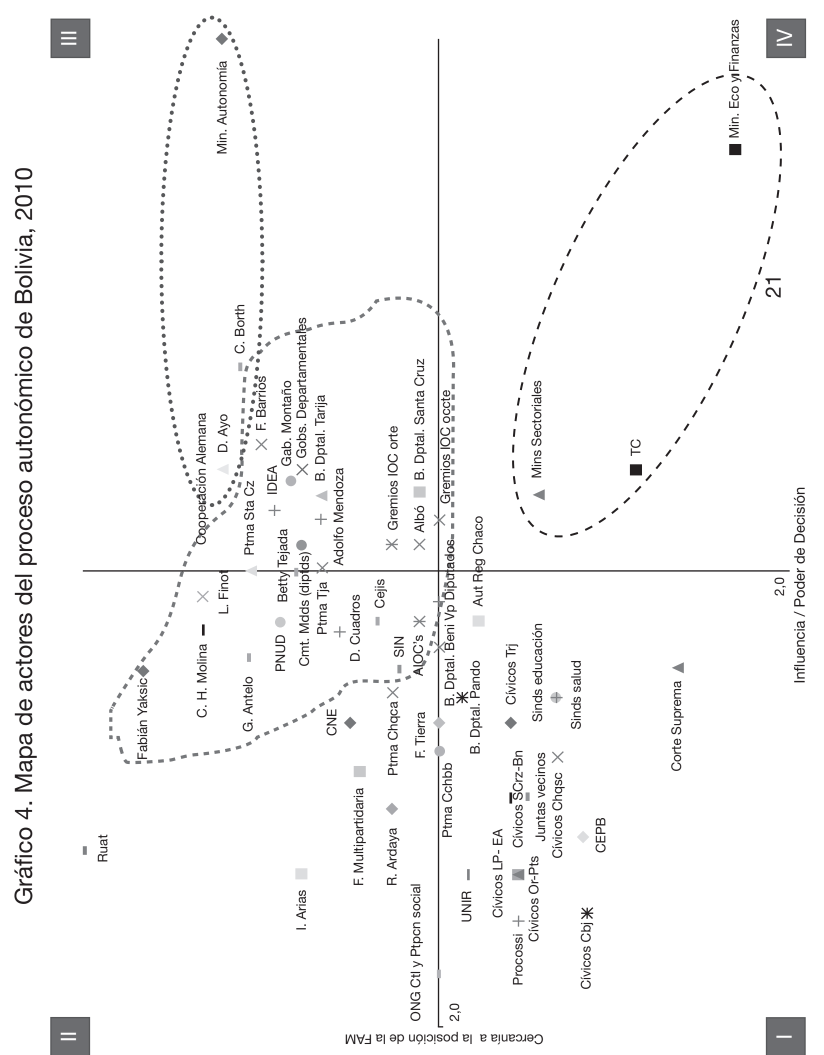
No obstante, también existen temas en los que hay consensos:

- calidad de la educación
- nuevo papel del Ministerio de Educación
- normales como competencia compartida nacional/departamental y nacional/AIOC, dependiendo de su carácter
- didáctica y pedagogía concertadas entre niveles de gobierno.

Por último, en lo referente a la conflictividad y los actores, no deja de ser interesante examinar el mapa de actores en el propio proceso autonómico (gráfico 4).

En este mapa se observa claramente que en el cuadrante I se encuentran los actores más próximos a la posición de la FAM de flexibilizar a favor de las autonomías municipales y departamentales la Ley Marco de Autonomías, es decir: los dirigentes cívicos, las ONG, las juntas vecinales, la CEPB, por citar los más relevantes. En el cuadrante II están los actores que teniendo influencia (ya sea mediática o institucional) están a favor de esta posición de la FAM: PNUD, ONG

Gráfico 4. Mapa de actores del proceso autonómico de Bolivia, 2010



Fuente: Federación de Asociaciones Municipales.

y personalidades del mundo de la descentralización. En el cuadrante III están los actores moderadamente opuestos a la posición de la FAM y con poder de decisión, como el Ministerio de Autonomías, los gobiernos departamentales y otras personalidades del mundo de la descentralización. Finalmente, en el cuadrante IV están los actores que tienen una posición radicalmente opuesta a la propuesta de la FAM y que cuentan con poder de decisión: allí están los ministerios sectoriales, incluidos el de Educación y el poderoso Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en la posición más extrema.

Este mapa es muy significativo, sobre todo porque muestra cómo los ministerios sectoriales sostienen, junto con el de Economía y Finanzas Públicas, las posiciones menos autonomistas, es decir las menos favorables a la descentralización. La postura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es comprensible, pues tiene que enfrentar problemas de financiamiento que deben ser resueltos con una redistribución de los mismos recursos en este nuevo contexto, pero en ministerios como el de Educación no resulta comprensible ni aceptable. Nuevamente se caerá en una situación, ya criticada con relación a la ejecución y los resultados de la Reforma Educativa, de pretender impulsar una descentralización con cabezas sectoriales que son centralistas. Esto siempre lleva al fracaso.

Queda por establecer los puntos de vista de los actores sobre la autonomización de la educación, basándonos en las entrevistas realizadas, que muestran claramente lo que cada uno de ellos espera de este proceso:

- El Ministerio de Educación considera que ha tomado un 80% del *Libro Rojo de la Educación* y de lo establecido en la nueva CPE para la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, uno de cuyos capítulos establece las bases del proceso, manteniendo en manos del ministerio la política nacional, las normas nacionales, la gestión educativa en sus grandes directrices, el escalafón y la política salarial docente, además de las estrategias de alfabetización, interculturalidad, intraculturalidad, descolonización, plurilingüismo y la educación especial, educación permanente, educación técnica y educación superior. Todo ello se expresa en la manutención de los SEDUCA en manos del Gobierno central[13].

13 En realidad, esto constituye un retroceso al centralismo, pues las prefecturas departamentales habían logrado que la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 estableciera que se crearían primero las secretarías departamentales de desarrollo humano,

- Los gobiernos departamentales autónomos pretenden que este proceso les conceda atribuciones y funciones en gestión educativa, administración plena de los SEDUCA, el currículo regionalizado, equipamiento e infraestructura concurrente con gobiernos municipales y autonomías indígena originario campesinas, políticas departamentales de escalafón docente y salarios docentes, creación de ítems con recursos propios en la medida de sus posibilidades de financiamiento, políticas pedagógicas y didácticas regionalizadas o departamentalizadas. Quieren intervenir también en la determinación de las políticas departamentales y en el ordenamiento de la participación ciudadana en educación y de las políticas de interculturalidad, intraculturalidad, descolonización y plurilingüismo en el ámbito de su jurisdicción.
- Los gobiernos municipales esperan mantener cierta capacidad de decisión en el tema de infraestructura y equipamientos, gestión de la participación ciudadana en educación, salarios de los administrativos de la infraestructura educativa municipal, inversiones concurrentes en infraestructura y equipamiento con gobiernos departamentales autónomos y con gobiernos autónomos indígena originario campesinos.
- Los gobiernos autónomos indígena originario campesinos esperan asumir las mismas atribuciones y funciones que los gobiernos municipales, además de las de interculturalidad, intraculturalidad, descolonización, plurilingüismo, saberes locales y usos y costumbres en el control social de la educación, así como en la participación ciudadana en educación.

Nos quedamos con la propuesta de una experta en el tema, que reclama que en la autonomización de la educación

> se trata de aprendizajes mutuos, de fortalecer la concertación de acciones en los escenarios autonómicos y descentralizados, que va más allá de la promulgación de la ley, es el día a día en el que se está construyendo la institucionalidad del sistema educativo de nuestro Estado de derecho plurinacional (Pérez 2010).

---

responsables de las direcciones departamentales de educación. Posteriormente, en la reforma de la Ley de Descentralización Administrativa, por la vía de la Ley LOPE de 1997, se las transforma en Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA), eliminando la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano. Esto representaba un retorno a formas más centralistas que las preexistentes.

Otra perspectiva clave es la de entender la descentralización y la calidad educativa como entidades multidimensionales, con una visión institucional que incluya la gestión, los directores, los núcleos y las unidades educativas, los ámbitos de participación, los maestros y —lo más importante— las micropolíticas[14], fundamentalmente porque se debe establecer el principio de la relatividad histórica en la que cada docente define su propio currículo.

Esto de relacionar calidad educativa con descentralización de la educación tiene resultados muy difíciles de catalogar como homogéneos. Por ejemplo, el resultado de la descentralización en la Argentina fue que bajó la calidad educativa, en tanto que en Colombia aumentó la calidad y la inclusión en educación (Di Gropello 1999), lo que es muy significativo, especialmente considerando que Colombia tiene una realidad muy similar a la boliviana por ser un Estado unitario descentralizado, casi al nivel autonómico de la Bolivia actual.

Se puede construir otro tipo de correlaciones relacionando descentralización con discriminación, que de acuerdo a nuestro marco teórico permite suponer que la misma disminuya (no se elimine) a niveles que son controlables, y que no influirán negativamente en el tipo de educando que se vaya a formar. Las discriminaciones premercado quedarán supeditadas a la educación recibida por la generación anterior y las discriminaciones postmercado se reducirán o minimizarán al punto de ser perfectamente asimilables social y económicamente en el mercado laboral, al cual se entrega el producto de un educando al final del proceso de enseñanza/aprendizaje.

El concepto de pluriversidad está en perfecta sintonía con la autonomización de la educación, que puede potenciar esta posibilidad y generar sincronías y simbiosis muy favorables a los fines de una educación liberadora, en el sentido de Freire (2008b).

En estas visiones estratégicas de largo plazo, se puede proyectar la autonomización de la educación como parte del proceso de descolonización, en términos de despojar el currículo y los sistemas de gestión de influencias coloniales, neocoloniales o formas solapadas de ambas (neoliberalismo étnico), que proyecten un tipo de pedagogía nacional propia y creativa.

Un análisis económico propone como políticas de corto plazo para el sector[15]:

14 Mario Yapu, en el seminario sobre Calidad en la Educación, hotel Europa, La Paz, 31 de agosto de 2010.

15 Oswaldo Nina: conferencia sobre Calidad en la Educación, hotel Europa, La Paz, 19 de agosto de 2010.

- aprovechar el cambio demográfico,
- ampliar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) para el año 2015 (ONU 2002),
- mejorar el financiamiento de los salarios de los docentes,
- garantizar la infraestructura y
- promover la educación para la producción.

Estas metas son más factibles en un ámbito autonómico que en uno centralizado, que se ha mostrado incapaz de responder a las necesidades especificadas.

La posición oficial insiste en la idea del "vivir bien", que debe considerarse como una cultura de vida, con la descolonización, la inter e intraculturalidad, con acceso y disfrute pleno de todos de los bienes materiales, realización de las personas en planos afectivos, de espiritualidad y de identidad; armonía con la naturaleza, y vida en comunidad y en convivencia con los demás seres humanos[16].

La anterior Constitución Política del Estado establecía en su artículo 1 que Bolivia es un país multicultural y plurilingüe. La interculturalidad se entiende como la aceptación e intercambio de valores y características culturales entre dos culturas diferentes, aunque tengan grados civilizatorios diversos. Esto implica que, en términos de algunas características básicas, una sociedad comparta más de una lengua, exija que la educación sea al menos bilingüe (cuando no plurilingüe) y que se produzcan intercambios culturales en el marco de las políticas públicas (Patzi 2004).

- ***La intraculturalidad*** está más referida a la revalorización de la cultura propia, a su priorización y a su posicionamiento preferencial en el sistema comunitario, en la educación, en la salud, en la vida cotidiana y en los usos y costumbres, por encima de otras culturas. Dicha intraculturalidad se construye de forma postmoderna incluso en comunidades que ya han sido expuestas a las influencias del mercado y sometidas a la influencia de la globalización. La intraculturalidad en educación implica aportar desde la educación a la construcción de comunidades de ciudadanos y ciudadanas, partiendo del fortalecimiento de las identidades individuales y colectivas, de modo que se acepten y enriquezcan mutuamente en un plano de equidad e igualdad

16 Noel Aguirre: conferencia sobre Calidad en la Educación, hotel Europa, La Paz, 19 de agosto de 2010.

de oportunidades, para desarrollar proyectos colectivos que redunden sin lugar a dudas en el bien común.

- ***La descolonización de la educación*** es entendida en la posición oficial como la práctica de eliminación de ideologías y conceptos ajenos o alienantes que puedan distorsionar la formación de mujeres y hombres bolivianos. La descolonización no es un concepto ni una categoría de conocimiento con un sentido preciso. Es una herramienta ideológica cuyo uso puede ser extensible a todo lo se quiera condenar como "neocolonialista". En principio, todo puede ser calificado de colonialista si no forma parte de las "tradiciones": las instituciones, la justicia, el derecho, la medicina, la educación, la religión, el saber "occidental", el calendario, las mentalidades, el arte, la literatura, las palabras, los gestos, las miradas, los sentimientos; en fin, todo puede ser calificado de colonialista, según el momento, los resentimientos, estados de ánimo, cálculos políticos y las necesidades del poder (el "juicio al Estado colonial" ha conducido a la eliminación de la república como forma de organización política). En estas condiciones, la educación "integral" que se pregona está más próxima de una educación "integrista" que de una educación abierta, tolerante y orientada a formar recursos humanos que permitan al país responder exitosamente a los desafíos del mundo actual. Los países mejor preparados están todavía en este proceso, reorientando su herencia histórica para dar el salto hacia delante —y no al revés—, para reforzar su situación dominante.

4. Las ventajas y los riesgos potenciales de un proceso descentralizador en educación

Debe entenderse que la descentralización, o la rebautizada autonomización de la educación, es un instrumento que tiene como fin, en el caso de la educación, mejorar la calidad de la misma en cobertura, en conocimientos, en rescate de saberes locales, en implementación de interculturalidad e intraculturalidad, en descolonización; en fin, en dar una proyección de cambio y de contenido más favorable a las y los beneficiarios que son las y los estudiantes y, en última instancia, a la comunidad, la sociedad y la economía en su conjunto.

Así, las ventajas de un modelo descentralizado de educación se resumen en los siguientes puntos:

- todas las entidades territoriales autónomas (ETA) tienen facultades legislativas y ejecutivas en su ámbito de competencias;
- en general, se mejora la relación profesor/alumno;
- se puede contratar más profesores, además de aumentos salariales generalizados;
- más recursos económicos para los núcleos y unidades escolares;
- mejor equipamiento técnico;
- más formación permanente y continua;
- medidas de salud laboral y de acción social para los profesores;
- ampliación y modernización de la infraestructura;
- nuevos programas (por ejemplo, libros de texto gratuitos, PROME, PME, PEN, PER*);
- articulación de mejoras para los centros y profesores del ámbito rural.

A dieciséis años de la implementación de la Reforma Educativa y de la Participación Popular, las evaluaciones del proceso de transformación de la educación en Bolivia son más explícitas con referencia a la descentralización educativa. De este modo, en el estudio realizado por Contreras y Talavera (2004: 100, citado en Catacora 2005), en el capítulo referido a la implementación de la Reforma Educativa, se señalan algunos de los principales problemas que enfrentó este proceso, entre los cuales se destacan:

- *Intereses políticos contrapuestos*. Este problema está referido principalmente a la ausencia de coordinación entre los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales, problema agravado por intereses políticos partidarios.
- *Falta de capacidad técnica en el ámbito descentralizado*. Problema referido a la falta de personal técnico, en el ámbito descentralizado, para desarrollar e implementar proyectos departamentales o distritales.
- *La mentalidad centralizadora de quienes implementan la descentralización*. Problema referido a la cultura centralizada predominante en el nivel central y la ausencia de empoderamiento de las instancias locales.

* El significado de las siglas y abreviaturas utilizadas en el texto se explica en la lista al principio del libro. (Nota del editor.)

El trabajo citado confirma que una de las estrategias utilizadas para la descentralización de la educación fueron los proyectos educativos en sus diversas modalidades de aplicación, como ser: proyectos educativos de núcleo (PEN), proyectos educativos de red (PER) y proyectos educativos indígenas (PEI). Identifica además como otro instrumento de planificación para la descentralización en el nivel municipal al programa de educación municipal (PROME).

Al respecto, dicho estudio concluye que "a pesar de los esfuerzos realizados, todavía existen dificultades técnicas y políticas para ejercer la descentralización, es decir, para vivirla" (Contreras y Talavera 2004: 106).

Por su parte, las conclusiones de los congresos departamentales (CONED 2004) sobre los alcances de la descentralización plantean que:

- la descentralización tiene alcance técnico pedagógico y administrativo-financiero;
- el Estado es responsable del financiamiento de la totalidad del sistema educativo nacional;
- para evitar inconvenientes en la definición y aplicación de políticas, se propone la descentralización educativa en los ámbitos económico, programático y pedagógico, asistiendo de esta manera a la corriente de las autonomías departamentales;
- descentralización administrativa y técnico-pedagógica de la gestión de la educación departamental para que los SEDUCA y las direcciones distritales tengan autonomía de gestión con carácter igualitario en el ámbito nacional;
- a pesar de que la Reforma Educativa acercó la gestión educativa a los ámbitos regionales y locales, no ha logrado hacer efectivo un verdadero proceso de descentralización, lo que, entre otros aspectos, se expresa en la vigencia de un manejo centralista en el Ministerio de Educación, que pone obstáculos a la participación de todos los actores sociales, impone un currículo educativo que no responde a la realidad y genera procesos de institucionalización escasos y poco transparentes, hecho que se da con más frecuencia en los ámbitos de base que en las instancias nacionales;
- la centralización no se da sólo en el nivel nacional y departamental, sino en el de las capitales departamentales respecto de las regiones y pueblos indígenas;
- la descentralización en curso nace y se implementa con un enfoque urbano y funciona en ámbitos con buena base económica;
- impulsar procesos de descentralización efectiva en los niveles

nacional, departamental, regional y local, fundamentalmente en los aspectos técnico-pedagógicos, en temas curriculares, en la elaboración de materiales y en aspectos administrativos. Sin embargo, se deja establecido claramente que el Estado continúa garantizando la sostenibilidad financiera del sistema educativo.

Estas recomendaciones se orientan a la necesidad de desarrollar o profundizar los procesos de descentralización en el país, aunque se advierte una carencia esencial en cuanto a la falta del sentido de la descentralización, es decir: ¿por qué y para qué descentralizar? De donde se desprende que podrían fortalecerse tales propuestas con un sentido más político, trascendiendo la visión tecnocrática de la descentralización educativa.

Cerramos este capítulo con una pregunta de fondo, que no tiene que ver solamente con la descentralización de la educación, sino también a la propia experiencia dejada por la Reforma Educativa y la acción de la Participación Popular en la educación: ¿lograron ambas políticas públicas mejorar la educación en Bolivia?

Las respuestas son divergentes. Por un lado, Nina sostiene que no, que los resultados muestran que al menos la Reforma Educativa no aportó mucho en mejorar la calidad de la educación[17]. Por el contrario, Lizárraga (2006) sostiene que la Participación Popular aportó más que la propia Reforma Educativa en obtener menores coberturas. Para Lizárraga, el modelo de descentralización que se implementó en Bolivia tenía las características de un modelo principal/agente de intensidad débil, donde el nivel central entrega al nivel municipal algunas funciones, pero los recursos continúan proviniendo de la recaudación central. Contrariamente a la tendencia generalizada, que consigna el logro educativo como un resultado propio de la Reforma Educativa, este documento afirma que, sin descentralización, los resultados alcanzados no serían posibles, puesto que mientras la descentralización es una política integral, el Programa de Reforma Educativa (sobre todo en sus primeros años) constituyó una política focalizada.

Algunas de las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales[18] muestran que:

---

17 Exposición de Oswaldo Nina en el seminario sobre Calidad en la Educación, hotel Europa, La Paz, 18 y 19 de agosto de 2010, organizado por la Mesa de Trabajo en Educación, integrada por Plan Internacional, SNV, Terre des Hommes Holanda, CEBIAE, CNC-CEPOS, Embajada del Reino de los Países Bajos y FAUTAPO.

18 Taller internacional sobre experiencias educativas. Ministerio de Educación. La Paz, marzo de 2010.

- La educación es un componente integrador del Estado. Entonces, ¿cómo la relacionamos con políticas de autonomías y descentralización?
- No hay modelo de descentralización único; pueden convivir varios. No hay recetas, nada es una panacea. El sistema educativo es único, y un país debe tener como referente un modelo educativo.
- Más allá del debate sobre descentralización, habría que establecer ¿cuál es la configuración del sistema educativo que requiere el país en su conjunto?, y luego pensar en un esquema de gobernabilidad. No descentralizar por rehuir responsabilidades o por una disputa del poder.
- Convendría diferenciar claramente atribuciones y responsabilidades de cada instancia.
- No es suficiente descentralizar únicamente hasta el nivel de gobierno inmediato; la descentralización debe afectar a todos los niveles de gobierno: nacional, departamental (regional) y local.
- La descentralización hace más complicado el establecer acuerdos, por lo que es preciso definir espacios de definición de acuerdos.
- La descentralización de la gestión del sistema requiere de definiciones sobre el currículo: currículo base-currículo regionalizado.
- La cuestión de si "flexibilizar" o "controlar" las políticas y acciones en educación aún está en debate.
- La descentralización también debe definir la relación educación-producción.
- La transferencia de competencias no supone necesariamente mejor calidad de los centros educativos.
- El proceso de descentralización requiere de mecanismos de compensación entre las instancias que disponen de mayores recursos y las que tienen recursos reducidos.
- Para descentralizar es imprescindible preparar "cuadros" y crear condiciones favorables.
- Es necesario desarrollar estrategias concurrentes de gestión de recursos.
- La descentralización se construye día a día.

Para su diseño e implementación, todo proceso de descentralización requiere de:

- una legislación adecuada;
- cambios en la carrera docente;

- "un nivel central robusto" ("el rol del ministerio es vital") y políticas nacionales;
- establecer con claridad objetivos, metas, resultados, estándares, etc.;
- mecanismos de evaluación de la calidad educativa;
- procedimientos de rendición de cuentas y auditoría;
- integralidad en el enfoque: la atención de todos los aspectos que intervienen.

Por su parte, la descentralización nos permite:

- aproximar la educación a la comunidad,
- atender la diversidad,
- una mayor colaboración entre los actores involucrados.

La implementación de la descentralización presenta determinadas dificultades, que también pueden plantearse como retos:

- problemas de actitud y predisposición para compartir el poder,
- como siempre, existe la tendencia a reproducir de forma mimética el modelo anterior,
- el problema de ¿cómo distribuir los recursos de manera equitativa o al menos solidaria?,
- definir claramente la naturaleza, las funciones y propósitos de lo educativo: ¿para qué se educa?, ¿qué entendemos por calidad educativa?

En suma, la descentralización de la educación y su conversión en una competencia o materia competencial en las nuevas autonomías resulta bastante complicada. Se trata de una tarea difícil que entraña enormes riesgos de quedar inconclusa, tanto a causa de las posiciones encontradas como por las condicionantes sindicales, gremiales y económicas que se vislumbran.

Pero, como ya se dijo en la introducción para poder desmenuzar más esta presunción inicial, se procederá en los siguientes capítulos al análisis de cuatro aspectos: el jurídico, el económico, el de gestión y el de la participación social en el proceso de autonomización de la educación.

CAPÍTULO DOS

Aspectos político-normativos de la transferencia de la competencia educación a las autonomías

En este capítulo se examina las normas vigentes del sector educación en diciembre de 2010, al promulgarse la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP). Se examina la legislación someramente, pues previsiblemente será modificada en el corto plazo, por lo que el análisis se centra en un examen detallado de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, considerando que la misma constituye la base de la propuesta sobre cómo descentralizar el sector, aunque el propio Ministerio de Educación prefiere no hablar de descentralización, por razones que se han apuntado previamente.

El capítulo intenta una explicación general de los límites y alcances de la legislación en educación autonómica, para luego postular lo que debería ser la capacidad reguladora y normativa de educación en el nivel del Gobierno central, planteando de paso la función reguladora, normativa y de política pública nacional sectorial del Ministerio de Educación.

1. Educación y autonomías en la nueva CPE y en la Ley Marco de Autonomías (LMA)

La nueva Constitución Política del Estado establece lo siguiente sobre las competencias de educación con respecto a los distintos niveles de autonomía:

> Artículo 298, II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:
> 17. Políticas del sistema de educación y salud.

> Artículo 299, II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas: 2. Gestión del sistema de salud y educación.
>
> Artículo 304, III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes: 2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.

La matriz 3 muestra esquemáticamente la inserción del tema autonómico y el de la educación en la nueva CPE.

Por tanto, la educación aparece como una competencia concurrente y exclusiva del nivel central. Conviene considerar que el art. 298 de la nueva CPE define las competencias exclusivas como aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. Asimismo, las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Esto determina que se deba considerar la legislación, la reglamentación y la ejecución, así como la planificación, la programación, la elaboración del presupuesto, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento de cada competencia, incluida educación, por nivel de gobierno o más apropiadamente, por tipo de autonomía y nivel central de Gobierno (Olk *et al.* 2010: 23).

Pese a varias propuestas de redacción en detalle, la Ley Marco de Autonomías aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional el pasado 19 de julio de 2010 señala con relación a la competencia de educación:

> Artículo 84 (educación)
>
> I. La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.

Matriz 3. Carácter de las competencias educativas por nivel de autonomías en la nueva Constitución

Privativas nacionales	Exclusivas nacionales	Compartida entre niveles nacional y subnacional	Concurrente entre niveles nacional y subnacional	Exclusivas departamentales	Exclusivas municipales	Exclusivas indígena originario campesinos	Compartidas indígena originario campesinas	Concurrentes indígena originario campesinas
	17. Políticas del sistema de educación y salud		2. Gestión del sistema de salud y educación	2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción	2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción		4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollan actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.	2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
			3. Ciencia, tecnología e investigación	32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental	42.Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional	2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.		
	11. Obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado.			35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional	28. Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial.	20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.		
					35. Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines.			

Fuente: elaboración propia a partir de la nueva CPE y Alcoba 2009.

II. La ley especial en materia de educación regulará el desarrollo curricular descolonizador tomando en cuenta las características espirituales, territoriales, lingüísticas, culturales, sociales, económicas y políticas en cada entidad territorial autónoma.

III. Las relaciones y responsabilidades entre las entidades vinculadas al sector educación se sujetarán al marco legal vigente, anterior a la promulgación de la presente Ley, en tanto se promulgue la ley especial citada en los Parágrafos precedentes.

Como se podrá observar, la LMA aprobada ha reducido considerablemente las atribuciones descentralizadas en materia de educación que contemplaban los proyectos de ley anteriores. Aunque la propuesta indígena presentada en las audiencias públicas del Senado (con el acuerdo del Ministerio de Autonomías) señalaba la potestad de las entidades territoriales autónomas para legislar, ejecutar y administrar la educación, la redacción final propuesta por el Ministerio de Educación (cláusula numeral III) sólo hace referencia al periodo de transición hasta que se aplique la Ley y se transfiera la competencia a las entidades territoriales autónomas. Aparentemente, el convenio suscrito por el Ministerio de Educación con la federación de maestros, luego de una huelga de casi tres semanas en marzo del año 2010, fue el factor que influyó para que el ministerio cabeza del sector adoptara esta redacción tan general, que deja sin fecha el proceso de autonomización de la educación en Bolivia, ya sea en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP) o en cualquier norma específica futura. Éste es otro de los defectos de la Ley Marco de Autonomías, que anuncia leyes de desarrollo (en este caso ley especial) para más adelante, sin fijar plazos. Debe anotarse que solamente los sectores de educación y energía dejan este detalle a una norma sectorial.

Aunque el Ministerio de Educación no llevó propuestas a la Asamblea Constituyente ni participó en estas definiciones normativas constitucionales, es necesario señalar que ya existían propuestas concretas de normativa para aplicar la descentralización autonómica de la educación en Bolivia, por lo que se procede a analizarlas. Por otro lado, estos temas y desafíos se enfocan desde abajo, desde la óptica de los actores locales, departamentales e indígenas, para tener una visión sobre cómo se percibe la educación que se recibirá y sobre cómo lograr que sea recibida y adoptada de la mejor manera posible, en términos de beneficios para la niñez, adolescencia y juventud en los ámbitos local, regional departamental e indígena originario campesino.

El punto de partida de la LASEP es el reciente proceso de descentralización en Bolivia y la nueva CPE, con las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa como antecedentes. Sin embargo, sería excesivamente simplista pensar que la descentralización en Bolivia no refleja los diversos antecedentes históricos, sociales, políticos y económicos en el campo de la educación que pueden ser rastreados, por ejemplo, a los resultados de la "truncada" reivindicación social surgida de la revolución de 1952 y a las reformas educativas de 1955 y 1994 como esfuerzos de modernización del Estado. Por tanto, si bien la presente investigación estuvo centrada en los avances recientes en educación, así como en el actual debate sobre autonomías, también tomará en cuenta estos antecedentes fundamentales y su permanente legado sobre la sociedad boliviana.

En un proceso de descentralización de la educación son al menos cuatro funciones las que quedan en manos del nivel central del Estado: políticas nacionales, normas nacionales, regulación y rectoría. El proceso, por tanto, está plagado de *conflictos* y será necesario calibrar los conflictos que surjan de la descentralización de funciones y atribuciones de la competencia educación y de la participación de los actores en el proceso.

El proceso será *asimétrico*, en tanto avanzará en los departamentos más proclives a la autonomía y será más lento —e incluso estancado— respecto de varios aspectos estratégicos en los departamentos con menor predisposición autonómica. La asimetría se da además en la posibilidad de que se descentralicen algunas funciones y atribuciones más rápidamente que otras dentro de la misma materia competencial que es educación.

2. El marco normativo en educación (vigente y en desarrollo)

La legislación relacionada con la autonomización de la educación, que inicialmente se puede recopilar en el sector educación y en sectores o temas afines, como el de la participación popular, es la que está respaldada en normas y reglamentos de carácter nacional, especialmente en el marco de la planificación. Aunque mucha de esta normativa ha quedado abrogada por la LMA, consideramos interesante recogerla y detallarla a continuación:

- ***Ley 1565 de Reforma Educativa*** (7 de julio de 1994). Política orientada a garantizar la universalidad de la educación primaria (en primera instancia) y lograr la cualificación del capital

humano constituyéndose en una medida fundamental de lucha contra la pobreza. Este proceso tiene su acento en la educación intercultural bilingüe, que recoge el diagnóstico de que los niños que acuden a la escuela fiscal en Bolivia provienen fundamentalmente de hogares quechua, aymara o guaraní parlantes, y que los principales problemas de aprendizaje se remiten a esta condición.

- ***Ley 1551 de Participación Popular*** (20 de abril de 1994). El artículo 14º amplía las competencias del gobierno municipal; concretamente, en el inciso b del mencionado artículo se especifica: “Dotar el equipamiento, material didáctico, insumos (…) para un adecuado funcionamiento de la infraestructura de los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte”, mientras que el inciso j añade: “Dotar y construir nueva infraestructura en educación…”.
- ***Decreto Supremo Nº 23949*** (febrero de 1995). Establece cuáles son los órganos de participación popular de la sociedad civil en la Reforma Educativa, destacando las juntas escolares como el eje de esta normativa.
- ***Decreto Supremo Nº 23951*** (febrero de 1995). Reglamenta la estructura de administración curricular.
- ***Decreto Supremo Nº 25232*** (noviembre de 1998). Los directores distritales de educación asesoran y coordinan la elaboración del PROME y su articulación al PDM.
- ***Decreto Supremo Nº 25273*** (enero de 1999). Establece la organización y funciones de las Juntas Escolares de Núcleo y de Distrito.
- ***Ley 2235*** (31 de julio de 2001), denominada Ley del Diálogo.
- ***Decreto Supremo Nº 26458*** (diciembre de 2001). Establece el reglamento para el Bono Solidario Municipal para la Educación Escolar.
- ***Decreto Supremo Nº 26912*** (de enero de 2003), que aprueba el reglamento de la Ley 2235 del Diálogo nacional 2000, como el inciso d) del artículo 10 en cuanto a la dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria.
- ***Decreto Supremo Nº 27670*** (agosto de 2004). Abroga el DS 27625 de modificación al DS 23949, de órganos de la participación popular en la Reforma Educativa, incorporando organizaciones sociales y otros órganos de participación ciudadana y fortaleciendo el control social en educación.

- ***Resoluciones ministeriales Nº 001/99 y 001/02.*** Emitidas para la aprobación y la iniciación de los programas municipales educativos (PROME), instrumento estratégico de planificación y gestión del sector educativo que define los lineamientos básicos y acciones especificas del desarrollo educativo municipal, considerando los diferentes actores locales y articulando los objetivos, políticas y estrategias del desarrollo educativo nacional en el marco de la Reforma Educativa.
- ***Resolución Ministerial Nº 162/04.*** Aprueba el Reglamento de Ajuste a los programas municipales educativos (PROME).
- ***Ley Marco de Autonomías Nº 031*** (19 de julio de 2010), que deja para una ley especial la distribución en niveles autonómicos de la Educación y analizada en esta investigación.

Toda esta batería jurídica quedará desplazada por la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, por lo que este documento no se propone realizar un análisis exhaustivo de dicha normativa. La mayor parte de la misma, por otra parte, está referida a la Reforma Educativa. Tal vez convenga señalar algunas cuestiones dignas de consideración:

- La normativa abrió por primera vez la gestión educativa a la comunidad, a través de las juntas escolares. Hasta antes de esta normativa, los actores del proceso educativo y del proceso de enseñanza/aprendizaje eran los maestros y los estudiantes y cuando más los padres de familia. Hoy la comunidad del entorno del núcleo o unidad educativa se ven involucrados, y esto es altamente positivo.
- La normativa otorga opciones de presentar proyectos educativos como los PROME, que generan iniciativas en la comunidad educativa, para mejorar la gestión, la infraestructura, el equipamiento, etc., lo que redunda en mejores condiciones de trabajo para maestros y estudiantes.
- La pedagogía constructivista establecida en la normativa parecería tener cualidades positivas en cuanto a la aplicación de métodos de enseñanza que se han reflejado en mejores indicadores y resultados, los que si bien se discuten en algunos aspectos, en general han mostrado mejoras para la educación boliviana.

2.1 Análisis y estado de situación de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez

La Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP) fue aprobada en el Congreso Nacional de Educación en julio de 2006 (*La Patria,* 19/07/06). En realidad, fue aprobada por los participantes que permanecieron en el evento, cuando ya se había verificado el abandono de los representantes del magisterio, especialmente de la Federación de Maestros Urbanos de La Paz.

Un congreso de maestros urbanos celebrado en la ciudad de Cobija a inicios de septiembre de 2010 aprobó nuevamente esta norma con el mismo ingrediente de rechazo y repudio por parte de la Federación de Maestros Urbanos de La Paz. Es de todos conocida la filiación trotskista de los principales dirigentes de esta federación, José Luis Álvarez y Vilma Plata, lo que explica esta postura, al igual que la del profesor Miguel Lora del magisterio cochabambino.

Pero al margen de esta característica, la Ley ya ha sido entregada a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), ha sido aprobada en la Comisión de Educación y Salud de la Cámara de diputados, aprobada por el pleno de la ALP y finalmente promulgada por el presidente Evo Morales en diciembre de 2010. Reproducimos a continuación pasajes de la LASEP que consideramos fundamentales. El artículo 3 de dicha ley (EPB 2010a) presenta las bases de la educación boliviana:

1. Es descolonizadora, liberadora, revolucionaria, antiimperialista, despatriarcalizadora y transformadora de las estructuras económicas y sociales; orientada a la reafirmación cultural de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas en la construcción del Estado Plurinacional y el Vivir Bien.
2. Es comunitaria, democrática, participativa y de consensos en la toma de decisiones sobre políticas educativas, reafirmando la unidad en la diversidad.
3. Es universal, porque atiende a todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional, así como a las bolivianas y los bolivianos que viven en el exterior, se desarrolla a lo largo de toda la vida, sin limitación ni condicionamiento alguno, de acuerdo a los subsistemas, modalidades y programas del Sistema Educativo Plurinacional.
4. Es única, diversa y plural. Única en cuanto a calidad, política educativa y currículo base, erradicando las diferencias entre lo

fiscal y privado, lo urbano y rural. Diversa y plural en su aplicación y pertinencia a cada contexto geográfico, social, cultural y lingüístico, así como en relación a las modalidades de implementación en los subsistemas del Sistema Educativo Plurinacional.

5. Es unitaria e integradora del Estado Plurinacional y promueve el desarrollo armónico entre las regiones.
6. Es laica, pluralista y espiritual, reconoce y garantiza la libertad de conciencia y de fe y de la enseñanza de religión, así como la espiritualidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, fomenta el respeto y la convivencia mutua entre las personas con diversas opciones religiosas, sin imposición dogmática, y propiciando el diálogo interreligioso.
7. Es inclusiva, asumiendo la diversidad de los grupos poblacionales y personas que habitan el país, ofrece una educación oportuna y pertinente a las necesidades, expectativas e intereses de todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional, con igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones, sin discriminación alguna según el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado.
8. Es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo. Desde el potenciamiento de los saberes, conocimientos e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, promueve la interrelación y convivencia en igualdad de oportunidades para todas y todos, a través de la valoración y respeto recíproco entre culturas.
9. Es productiva y territorial, orientada a la producción intelectual y material, al trabajo creador y a la relación armónica de los sistemas de vida y las comunidades humanas en la Madre Tierra, fortaleciendo la gestión territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afro bolivianas.
10. Es científica, técnica, tecnológica y artística, desarrollando los conocimientos y saberes desde la cosmovisión de las culturas indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afro bolivianas, en complementariedad con los saberes y conocimientos universales, para contribuir al desarrollo integral de la sociedad.
11. Es educación de la vida y en la vida, para Vivir Bien. Desarrolla una formación integral que promueve la realización de la identidad, afectividad, espiritualidad y subjetividad de las personas

y comunidades; es vivir en armonía con la Madre Tierra y en comunidad entre los seres humanos.

12. Es promotora de la convivencia pacífica, contribuye a erradicar toda forma de violencia en el ámbito educativo, para el desarrollo de una sociedad sustentada en la cultura de paz, el buen trato y el respeto a los derechos humanos individuales y colectivos de las personas y de los pueblos.
13. La educación asume y promueve como principios ético morales de la sociedad plural el *ama qhilla (*seas flojo), *ama llulla (*no seas mentiroso), *ama suwa* (no seas ladrón), *suma qamaña* (Vivir Bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble), y los principios de otros pueblos. Se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para Vivir Bien.
14. Es liberadora en lo pedagógico porque promueve que la persona tome conciencia de su realidad para transformarla, desarrollando su personalidad y pensamiento crítico.

Para fines de la autonomización de la educación se rescatan los siguientes artículos de la LASEP:

Artículo 11. Estructura del Subsistema de Educación Regular
El Subsistema de Educación Regular comprende:
a) Educación Inicial en Familia Comunitaria
b) Educación Primaria Comunitaria Vocacional
c) Educación Secundaria Comunitaria Productiva.

Artículo 76. Estructura Administrativa y Gestión del Sistema Educativo Plurinacional
La administración y gestión se organiza en:
a) Nivel Central
b) Nivel Departamental
c) Nivel Autonómico.

Artículo 78. Nivel Departamental de la gestión del Sistema Educativo Plurinacional

Conformado por las siguientes instancias:

a) Direcciones Departamentales de Educación - DDE, entidades descentralizadas del Ministerio de Educación, responsables de la implementación de las políticas educativas y de administración curricular en el departamento, así como la administración y gestión de los recursos en el ámbito de su jurisdicción, funciones y competencias establecidas en la normatividad.
b) Cada Dirección Departamental tendrá bajo su dependencia la:
   i. Subdirección de Educación Regular
   ii. Subdirección de Educación Superior de Formación Profesional
   iii. Subdirección Educación Alternativa y Especial
c) Direcciones Distritales Educativas, dependientes de las Direcciones Departamentales, responsables de la gestión educativa y administración curricular en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a sus funciones y competencias definidas por la normatividad.
d) Direcciones de Núcleo, dependiente de las Direcciones Distritales, responsables de la gestión educativa y administración curricular en el ámbito de su Núcleo Educativo, de acuerdo a sus funciones y competencias definidas por la normatividad.
e) Direcciones de Unidad Educativa, dependiente de las Direcciones de Núcleo, responsables de la gestión educativa y administración curricular en la Unidad Educativa correspondiente, de acuerdo a sus funciones y competencias definidas por la normatividad.

Artículo 79. (Designación y Funciones)

1. Las y los Directores y Subdirectores Departamentales serán designados por el Ministerio de Educación, como resultado de concurso de méritos y examen de competencia en el marco del reglamento del escalafón y la reglamentación respectiva emanada del Ministerio de Educación.
2. Las y los Directores Distritales de Educación serán designados por las y los Directores Departamentales de Educación, como resultado de concurso de méritos y examen de competencia en el marco del reglamento del escalafón y la reglamentación respectiva emanada del Ministerio de Educación.
3. Las y los Directores de Núcleo y Unidades Educativas serán designados por las y los Directores Distritales de Educación, como

resultado de concurso de méritos y examen de competencia en el marco del reglamento del escalafón y la reglamentación respectiva emanada del Ministerio de Educación.

4. Las designaciones serán de carácter periódico sobre la base de reglamento específico.

Artículo 80. (Nivel Autonómico) En el marco de las competencias concurrentes establecidas en la Constitución Política del Estado Plurinacional y disposiciones legales, las entidades territoriales autónomas tendrán las siguientes atribuciones referidas a la gestión educativa:

1. Gobiernos departamentales:
   a) Responsables de dotar, financiar y garantizar los servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento a los Institutos Técnicos y Tecnológicos en su jurisdicción.
   b) Apoyo a programas educativos con recursos establecidos en las normas en vigencia.
2. Gobiernos municipales:
   a) Responsables de dotar, financiar y garantizar los servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento de las Unidades Educativas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, así como de las Direcciones Distritales y de Núcleo, en su jurisdicción.
   b) Apoyo a programas educativos con recursos establecidos en las normas en vigencia.
3. Autonomías Indígena Originaria Campesinas. Sus competencias son:
   a) Formular, aprobar y ejecutar planes de educación a partir de políticas y estrategias plurinacionales para el ámbito de su jurisdicción territorial autonómicas en el marco del currículo regionalizado.
   b) Organizar y apoyar la gestión participativa de los pueblos indígena originario campesinos en el marco de la Educación Inicial en Familia Comunitaria, Primaria Vocacional y Secundaria Productiva.
   c) Realizar el seguimiento a la adecuada implementación de los planes y programas curriculares diversificados en el marco del currículo regionalizado y de sus competencias en el ámbito de su jurisdicción.

d) Dotar de infraestructura educativa necesaria, responsabilizarse de su mantenimiento y proveer los servicios básicos, mobiliario, equipamiento, bibliotecas e insumos necesarios para su funcionamiento.
e) Garantizar recursos económicos para la atención de alimentación complementaria y en los casos justificados del transporte escolar.
f) Apoyar con recursos necesarios para el funcionamiento de la estructura de participación y control social en educación.
g) Promover la ejecución de formación continua para la comunidad educativa.

El ministro de Educación mantiene bajo su directa dependencia a los SEDUCA, habiendo cercenado el corazón mismo del proceso descentralizador. En el Ministerio de Educación se considera que esto se ha definido no por presión del magisterio, sino por decisión propia de las autoridades educativas, lo que es aún más preocupante, en tanto implica que la mentalidad y la orientación de las autoridades educativas es centralista, de modo que ejecutar una descentralización con tales autoridades retrotrae a escenarios pasados, en los que este tipo de procesos han fracasado por la falta de sensibilización y convicción de los responsables de ejecutar la descentralización.

En el Ministerio de Educación se considera esto como una derrota para los "autonomistas", a quienes identifican con los opositores del Gobierno[19].

El 1 de diciembre de 2010, el presidente del Estado y el ministro de Educación presentaron el proyecto de la Ley Educativa Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP), que ingresó a la Asamblea Legislativa para ser "revisada" y "no modificada", según pidieron sectores educativos ligados al MAS. Una característica de la nueva norma es el traspaso del control de los servicios departamentales de educación (SEDUCA) al Gobierno central, hecho cuestionado por la oposición, que percibe

19 Entrevistas a autoridades del Ministerio de Educación y notas de prensa de *La Razón*, especialmente la del 04/11/10, en la que el ministro de Educación, Roberto Aguilar, señalaba que habría tomado la decisión de mantener centralizados o dependientes del ministerio a los SEDUCA, descentralizando únicamente algunos procesos administrativos, sin especificar cuáles. Esto dejaba traslucir que tampoco se descentralizará el currículo ni el escalafón o la política salarial del magisterio, y menos aún la administración de los recursos humanos. Sólo deja entrever que se mantendría la descentralización de la infraestructura en manos de las autonomías municipales desde la LPP y la de los equipamientos como concurrente entre las autonomías departamentales y las municipales.

en él una vulneración de la autonomía (*El Diario*, 1/12/10). El ministro de Educación Roberto Aguilar declaró que "Los maestros y padres de familia emitieron su preocupación porque la educación no debe desintegrarse, por ello concordaron que la educación no debe descentralizarse en un marco que ponga en peligro el sistema educativo" [20].

Uno de los aspectos de la nueva Ley es el traspaso de los SEDUCA al control y administración del Gobierno central, dejando a las gobernaciones departamentales sin potestad sobre estas entidades. Un conflicto reciente entre las competencias de las administraciones estatales surgió en la entrega de títulos de bachiller en el departamento de Santa Cruz[21].

Otro error frecuente es el de considerar a las direcciones departamentales de educación como descentralizadas del Ministerio de Educación. Conceptualmente esto corresponde a una desconcentración, por constituir un desplazamiento territorial, una agencia del Ministerio de Educación que actúa por delegación, sin transferencia de competencias. La designación de autoridades educativas subnacionales por parte del Ministerio de Educación corrobora esta interpretación.

La ratificación de este proceso recentralizador está en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, cuya disposición novena (Servicios Departamentales de Educación) señala:

a) Los Servicios Departamentales de Educación deberán adecuar y transferir su estructura institucional, administrativa, presupuestaria, patrimonial y de personal a las Direcciones Departamentales de Educación, de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley.
b) Los gobiernos departamentales transferirán a título gratuito el derecho propietario de los bienes muebles e inmuebles de los

20 Un analista califica esta interpretación de "mentirosa y deshonesta", e intenta refutarla con una declaración del ministro durante su visita a España: "En Educación de España tengo como referente para recuperar lenguas maternas a Cataluña. En sus calles, tiendas y en la gente se refleja el resultado". Concluye señalando que: "no puede concebirse el diseño sin evitar empapar lo autonómico en esferas sociales como la educativa. Es decir sin que los SEDUCA (máxima entidad departamental/educativa administrativa) sean absorbidos, bajo el mediocre argumento de 'desintegración', en el Ministerio central y oficialista" (Barrios 2010).

21 El diputado de Convergencia Nacional, Juan Carlos Becerra, declaró a *El Diario* el mismo 1 de diciembre de 2010 que ésta es otra muestra clara de la intención del Gobierno de Evo Morales para "coartar" derechos a los gobiernos autónomos, vulnerando la CPE y la Ley Marco de Autonomías: "Este proyecto de Ley de Educación es un irrespeto y resquebrajamiento de la Ley Marco de Autonomías y la CPE, porque el hecho de que los SEDUCA desaparezcan les quita poder de decidir a las regiones autónomas y el discurso de las 36 nacionalidades promulgado por el Gobierno no es real porque el Ejecutivo violenta las autonomías".

ex Servicios Departamentales de Educación a favor de las Direcciones Departamentales de Educación.

c) Los gobiernos departamentales transferirán a título gratuito el derecho propietario de los bienes muebles e inmuebles de las Direcciones Distritales de Educación a favor de los Gobiernos Municipales, en donde corresponda, para el funcionamiento de las Direcciones Distritales dependientes de las Direcciones Departamentales de Educación.
d) Los recursos inscritos en los gobiernos departamentales para el pago de haberes del magisterio fiscal, deben ser transferidos a las Direcciones Departamentales de Educación, en tanto éstas no cuenten con la capacidad técnica y operativa para administrar el presupuesto de las partidas respectivas se ejecutarán bajo la administración del Ministerio de Educación.
e) Los gobiernos departamentales transferirán a las Direcciones Departamentales de Educación los recursos económicos que financiaban gastos de funcionamiento de los Servicios Departamentales de Educación.

Con esto, en lugar de descentralizar, es decir, que el Gobierno central transfiera competencias, funciones, atribuciones y recursos a un nivel subnacional (el departamento), es éste el que transfiere al nivel central todo lo mencionado.

El nuevo currículo educativo estará enmarcado en los criterios de inter e intraculturalidad, centralizando en el currículo base algunas materias que son de aprendizaje general como las áreas troncales, y diversificando otras materias que competen a cada región, según las características poblacionales de Bolivia. Concretamente, el artículo 69, 2 de la LASEP señala:

> La organización curricular (…) se expresa en el currículo base de carácter intercultural, los currículos regionalizados y diversificados de carácter intracultural que en su complementariedad, garantizan la unidad e integridad del Sistema Educativo Plurinacional, así como el respeto a la diversidad cultural y lingüística de Bolivia (EPB 2010a).

Entre los aspectos generales de la ley de educación, el ministro Aguilar señala los siguientes puntos:

- se respetará el escalafón del magisterio,
- se intervendrán las escuelas de formación docente o normales para aplicar el nuevo diseño,
- la creación de institutos técnicos superiores, dependientes del Estado, en cada capital de provincia, garantizando el financiamiento para el efecto.

Por su parte, el presidente Evo Morales anunció que, mediante un proceso paulatino y con la participación de toda la comunidad educativa, se "acabará" con los colegios particulares y de convenio: "De acá a poco tiempo fiscal será mejor que particular y entonces los colegios particulares se irán cerrando (…) eso depende de los padres de familia y de la mejora en la educación fiscal" (*El Diario*, 1/12/10).

Es altamente llamativo el hecho de que esta ley habla, como mucho, de desconcentración. Queda claro que la nueva CPE se refiere a la educación como una materia competencial que deberá ser incorporada en el marco del nuevo Estado plurinacional autonómico, en el cual figura como competencia compartida entre el nivel nacional y las entidades territoriales autónomas departamental, municipal e indígena originario campesina. No hacerlo resultará inconstitucional.

Evidentemente, la cortapisa para el Ministerio de Educación es el acuerdo firmado con la Confederación de Maestros de Bolivia a inicios del año 2010, en el que el Gobierno se comprometía a no descentralizar la educación. Esto llevará a usar el eufemismo de autonomización de la educación o nivel autonómico de la educación, como se señala en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP), que especifica las funciones y atribuciones susceptibles de transferencia a los niveles subnacionales, en una lista muy exigua para las autonomías departamentales y municipales, y frondosa para las indígena originario campesinas; precisamente lo que se abstuvo de incluir la Ley Marco de Autonomías. Uno de los insumos esenciales que utilizó el Ministerio de Educación para esta definición fue el *Libro rojo de la educación* (CTEUB 2004) que elaboraron los propios maestros a través de sus organizaciones sindicales, para compatibilizar ideas de descolonización, interculturalidad e intraculturalidad con la idea de las autonomías y la educación en Bolivia, en una reingeniería de la LASEP.

Ya se explicó que la LMA no incluyó el tema de educación. Es más, la redacción propuesta por el propio ministerio de Autonomías, elaborada por los CEPO y la propia CSUTCB, fue ignorada. Víctor Hugo Quintanilla, asesor de la senadora Carmen García, señala en un artículo que dicha propuesta fue presentada a la senadora Gabriela

Montaño, presidenta de la Comisión de Autonomías del Senado Nacional, cuando se discutía la LMA, pero con el resultado ya conocido (Quintanilla 2010).

2.2 Límites y alcances de la legislación sobre educación autonómica

Partiendo del hecho de que, salvo en el caso de la autonomía regional, las autonomías tienen capacidad legislativa, conviene examinar en cuáles de las atribuciones y funciones educativas pueden legislar estas autonomías, y en cuáles tienen limitaciones claramente establecidas.

A falta de otras fuentes adicionales, el punto de partida será la información obtenida del *Libro rojo de la educación* (CTEUB 2004) y la entrevista con un funcionario del Ministerio de Educación ya citada.

Es posible que el Gobierno nacional legisle de manera exclusiva en materia de:

- política nacional de educación
- recursos humanos
- organización curricular
- administración y gestión de la educación
- apoyo técnico, recursos y servicios
- participación comunitaria popular
- currículo nacional
- pedagogía nacional
- didáctica nacional
- política salarial del magisterio
- organización del Sistema Educativo Plurinacional
- Sistema de Calidad Educativa
- interculturalidad e intraculturalidad
- descolonización en la educación
- Sistema de Información Educativa
- aplicación del Sistema de Gestión Pública Plurinacional en Educación
- Sistema de Participación Ciudadana en el Sistema Educativo Nacional
- control social en el Sistema Educativo Nacional
- política de alfabetización
- proyectos educativos integrales
- formación docente, normales e institutos
- educación superior

- capacitación del magisterio
- educación alternativa
- educación especial
- educación permanente y de la tercera edad
- educación bilingüe y plurilingüe.

Es previsible que las autonomías departamentales puedan legislar sobre:

- política departamental de educación (con limitaciones)
- recursos humanos, en lo que al ámbito de su competencia se refiere (con limitaciones)
- currículo departamental (con limitaciones)
- pedagogía departamental (con limitaciones)
- didáctica departamental (con limitaciones)
- Sistema de Información Educativa a nivel departamental
- Sistema de participación ciudadana en el Sistema Educativo departamental (con limitaciones)
- control social en el Sistema Educativo departamental (con limitaciones)
- equipamiento en unidades educativas
- apoyo a la infraestructura educativa municipal
- proyectos educativos departamentales
- proyectos educativos integrales.

De la misma manera, la autonomía municipal podrá legislar sobre:

- política municipal de educación (con limitaciones)
- recursos humanos, en lo que al ámbito de su competencia se refiere (con limitaciones)
- Sistema de Información Educativa a nivel municipal
- Sistema de participación ciudadana municipal en el Sistema Educativo (con limitaciones)
- control social a nivel municipal en el Sistema Educativo (con limitaciones)
- equipamiento en unidades educativas
- infraestructura educativa municipal
- proyectos educativos municipales, a nivel de red, núcleo y unidad educativa
- proyectos educativos integrales.

Finalmente, las autonomías indígena originario campesinas podrán legislar en:

- política indígena originario campesina de educación
- recursos humanos, en lo que al ámbito de su competencia se refiere (con limitaciones)
- currículo indígena originario campesino (con limitaciones)
- pedagogía indígena originario campesina (con limitaciones)
- didáctica indígena originario campesina (con limitaciones)
- sistema de información educativa a nivel indígena originario campesino
- sistema de participación indígena originario campesino en el sistema educativo
- control social indígena originario campesino en el sistema educativo
- equipamiento en unidades educativas
- infraestructura educativa indígena originario campesina
- proyectos educativos indígena originario campesinos, a nivel de red, núcleo y unidad educativa
- educación bilingüe y plurilingüe
- proyectos educativos integrales.

El esquema anterior no es definitivo y está sujeto a discusión por las funciones y atribuciones propuestas en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP). En todo caso, ha sido elaborado a partir de las matrices de distribución de funciones y atribuciones de la materia competencial educación.

Un análisis crítico de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez sintetiza los aspectos negativos de la misma a través de diez supuestos "pecados" (Fundación Milenio 2010), que enumeramos en su totalidad por tratarse del primer análisis integral de esta norma:

> ***1er pecado: el afán de diferenciarse de la reforma educativa (PRE) de 1994***
> Al intentar diferenciarse del PRE, la LASEP cae en una mezcla contradictoria de ideas y experiencias del PRE dentro de una matriz antineoliberal, centralista, etnicista y autoritaria, renunciando así a aspectos positivos de la Reforma Educativa, como los que mencionamos a continuación. En lo pedagógico, el PRE situó al estudiante en el centro del proceso educativo bajo una metodología constructivista. En lo curricular, la dispersión de

materias fue reducida a cinco áreas de un currículo base o común y un currículo diversificado. Se amplió a ocho años la primaria obligatoria.

Con el PRE se mejoró la infraestructura escolar y se crearon las primeras bibliotecas escolares. Se formó maestros en los institutos normales superiores (INS), escuelas normales privadas y universidades y se inició la descentralización educativa. Se invitó a las universidades a mejorar la educación superior a través del Consejo Nacional de Medición de la Calidad Educativa (CONAMED). El Ministerio de Educación conducía la administración educativa poniéndose por encima de los intereses corporativos y político-partidarios.

La LASEP descalifica estas propuestas reduciéndolas a un supuesto afán del PRE de "consolidar las medidas neoliberales y adecuar la educación boliviana a los dictados de la globalización transnacional" (Exposición de motivos de la LASEP).

2º pecado: la búsqueda de una revolución educativa sin un claro horizonte político, social, económico y cultural

Al iniciar su gestión, el Gobierno actual declaró que su horizonte era el capitalismo andino-amazónico bajo un discurso nacionalista, populista e indigenista. Dos años después, viró hacia el socialismo comunitario. En el segundo semestre del año 2010, este socialismo fue cuestionado como el horizonte de la revolución cultural. Tal desorientación se refleja en la formulación de las bases y fines de la nueva ley de la educación. El rumbo de la propuesta de cambio educativo se empantana en un mero juego de adjetivos: educación "descolonizadora, liberadora, revolucionaria, antiimperialista, despatriarcalizadora y transformadora de las estructuras económicas y sociales".

3er pecado: una revolución educativa sin un diagnóstico serio

Los autores de la LASEP renuncian a la necesidad de un diagnóstico del estado de la educación boliviana, a una evaluación de las propuestas de cambio y a una crítica del PRE para construir un planteamiento serio de transformación de la educación boliviana en las actuales condiciones pedagógicas, sociales, culturales, económicas e ideológicas. Se conforman

con una lectura ideológica alejada de criterios pedagógicos al decir que "Las políticas educativas en Bolivia, tuvieron un carácter colonial [orientadas a] destruir la cultura y borrar la memoria histórica de los pueblos y naciones indígena originario campesinos" (Exposición de motivos). Las actuales autoridades públicas se conforman con una lectura ideológica y prejuiciosa de la educación llamada neoliberal, colonial y proimperialista.

4º pecado: formulación improvisada y apresurada

La versión de octubre del PLASEP mantenía la estructura de ocho años de primaria y cuatro de secundaria. La versión promulgada en diciembre plantea seis años de primaria y seis de secundaria. ¿Qué estudios científicos sustentan dicho cambio?

Con el PRE se había logrado reducir la dispersión de unas 20 materias a sólo 5 áreas. Ahora retrocedemos medio siglo, pues, según declaraciones del ministro Aguilar, volvemos a 18 áreas de aprendizaje. Tenemos otro ejemplo de apresuramiento en el artículo 4, numeral 10 de la LASEP: "Contribuir a reafirmar el derecho irrenunciable e imprescriptible del territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo, al Estado Plurinacional de Bolivia". Como se ve, no recoge la meta nacional de una salida soberana al mar, contenida en la Constitución.

Ni qué decir de la incertidumbre en el financiamiento para la aplicación de la LASEP. Sólo están seguros 92 millones de dólares de Holanda, Dinamarca, Suecia y España. ¿Y dinero para las otras fases? ¿Cuánto aportará el TGN?

5º pecado: predominio de la intraculturalidad sobre la interculturalidad

Constatamos una excesiva sobrevaloración de lo intracultural sobre lo intercultural. La LASEP reproduce la concepción del nuevo texto constitucional, que contempla una ciudadanía diferenciada, unos (indígenas originarios campesinos) con más derechos que otros (indígenas originarios de las ciudades). Los no indígenas tienen menos derechos que los anteriores. Hay una ciudadanización étnica antes que política. En una ciudadanización política, todos los ciudadanos del Estado —indígenas y no indígenas— deberíamos tener los mismos derechos y los mismos deberes.

6º pecado: retorno al monopolio de las normales en la formación docente

Ésta es una clara muestra de la capitulación estatal ante el gremialismo magisterial. Ahora la formación docente será atribución exclusiva de las escuelas normales superiores, sólo públicas, que extenderán títulos de licenciatura. Las universidades públicas y privadas, lo mismo que las normales privadas, quedan excluidas de la formación docente.

7º pecado: se refuerza la inercia del trabajo docente

Al monopolio normalista de la formación docente se añade otra victoria del sindicalismo del magisterio: no se toca el escalafón y se consagra la inamovilidad del funcionario docente. Esto significa la consolidación de la inercia docente y la renuncia a la evaluación del desempeño para establecer un sistema de estímulo basado en el mérito profesional.

8º pecado: la educación técnica queda reducida a dos horas suplementarias

La educación técnica es presentada como una de las propuestas novedosas. Pero su concreción se restringe, según explicaciones del ministro de Educación, a dos horas suplementarias en los seis años de secundaria para titular técnicos medios. En los distritos urbanos se crearán módulos técnicos. Esta concepción rebaja la educación técnica al nivel de una simple *yapa* o "propina" del currículo.

9º pecado: retroceso al tradicional centralismo administrativo

Bolivia había dado los primeros pasos, aunque rudimentarios, hacia la descentralización educativa. Ahora, con la LASEP, se retorna al viejo centralismo administrativo. Se anula los avances descentralizadores de los últimos 28 años de vida democrática y se niega la realidad autonómica de la Bolivia contemporánea.

El discurso de la interculturalidad se contradice con el centralismo propuesto por la LASEP. Es decir, no se puede ser intercultural y centralista al mismo tiempo.

10º pecado: se crean condiciones para la cooptación del poder
El control social y la participación social en educación están orientados ahora no tanto al mejoramiento de la calidad de la educación como a la puesta en marcha de mecanismos de cooptación social. La LASEP propone la participación social y comunitaria en la formulación y definición de políticas y gestión educativa con capacidad de decisión y con el financiamiento y el sostenimiento del Estado.

En suma, la propuesta educativa del Gobierno actual intenta utilizar la educación para el control ideológico, cultural y gremial de los estudiantes y docentes. Más que una política pública, la LASEP es un instrumento político para acumular mayor poder y control gremial. Una vez más, queda pendiente la necesidad de construir una respuesta efectiva a los problemas fundamentales de la educación boliviana de hoy.

El noveno pecado mencionado hace referencia al proceso de recentralización que retrocede a un nivel anterior al alcanzado en el sector educación con la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa[22]. Por tanto, se trata de un proceso involutivo en esta materia, pese al espíritu autonomista de la Constitución vigente, al menos en los papeles.

El mencionado estudio de la descentralización de la educación en Bolivia (Mejía 2010) advierte que, lamentablemente, la ley tiende a una mayor centralización, aun a pesar de que el debate público ha reconocido la necesidad de captar recursos y asistencia técnica de los niveles de gobierno local y departamental para el sector educación.

2.3 La capacidad regulatoria y normativa de la educación en el nivel central de Gobierno

La promulgación, por presión regional, del Decreto Supremo Nº 28421 define la distribución de los recursos del IDH (impuesto directo a los hidrocarburos) y la asignación de nuevas competencias de educación a las prefecturas y a los municipios como el de supervisión de los

22 Además de los análisis de Lizárraga, Yapu y Contreras al respecto, véase el trabajo, más reciente, de Mejía (2010).

servicios de educación a los municipios cuando más del 80% de las unidades educativas carecen de la capacidad institucional para esta tarea o cuando se realizan auditorías o "intervenciones" a núcleos o unidades educativas por presión mediática, sin los instrumentos técnico-financiero-jurídicos necesarios para corregir las posibles deficiencias, generando una mayor pérdida de credibilidad de los padres de familia y la comunidad en las instituciones educativas.

Asimismo, la función regulatoria que debería ejercer el sector para garantizar una atención de calidad basada en instrumentos técnicos como ser el Sistema de Información Educativa, lo que fue el SIMECAL o los reglamentos educativos pedagógicos y didácticos, etc., no se cumple de forma sistemática, y ni el ministerio ni los mismos SEDUCA realizan auditorías sobre casos supuestos o reales de corrupción, maltrato escolar, violencia intraescolar, incumplimiento de programas o avances de materia, niveles de rendimiento bajísimos, niveles elevados de deserción escolar, deserción escolar femenina, analfabetismo funcional en cursos primarios, entre otros. Cuando mucho, se trata de acciones reactivas que responden a presiones mediáticas o a un legítimo reclamo de los familiares de estudiantes afectados.

En resumen, estamos frente a la crisis de una cierta visión de país que ha fracasado. Por esto, en el presente ninguna institución pública puede cumplir sus funciones de rectoría, y dentro de ella las de regulación sectorial, pese a que en algunos casos cuentan con la legislación pertinente.

Este breve análisis de contexto nos permite afirmar que el pleno ejercicio de la función rectora y de regulación de las instituciones públicas, entre ellas el Ministerio de Educación, sólo será posible cuando se fortalezca el Estado de derecho y se reconstruya una nueva institucionalidad estatal en los niveles nacional, departamental y municipal. El proceso autonómico parecería una oportunidad inmejorable para ello, pero antes será imprescindible revisar y adecuar la legislación vigente a la nueva configuración del Estado boliviano.

Para que una institución, concretamente el sector de la educación pública, cumpla a cabalidad sus funciones de regulación y legislación, éstas no pueden realizarse al margen de la construcción de la capacidad de rectoría. En ese sentido, el Ministerio de Educación debe transformar su actual estructura institucional de modo que las dimensiones de conducción, regulación y funciones esenciales de educación pública sean los ejes principales para ejercer su verdadero papel normativo y de autoridad educativa.

En un marco de autonomía es cuando más se debería fortalecer la función rectora del Ministerio de Educación, pero esto no debe entenderse como centralismo, sino como afirmación de autoridad rectora. El marco legal en el que se desenvuelve el Ministerio de Educación para ejercer su función de regulación está determinado actualmente por la Ley de Reforma Educativa, en tanto que este papel no se refuerza debidamente en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que señala que el Ministerio de Educación tiene la "tuición" [23] sobre la administración y gestión del sistema educativo plurinacional, pero no habla específicamente de regulación.

Por tal razón es importante determinar cuáles de las funciones enunciadas se cumplen adecuadamente en el sector, cuáles otras se cumplen de forma parcial y cuáles no se cumplen, especificando, claro está, las causas que impiden su ejecución. Es necesario realizar un diagnóstico de la legislación vigente que sustenta las competencias regulatorias, los recursos financieros previstos para la ejecución de estas competencias y el impacto de las mismas en la población.

La regulación del Ministerio de Educación abarca, además, el establecimiento, la vigilancia y supervisión de la formación docente en coordinación con otras instituciones, las normales superiores y, sobre todo, el desarrollo de programas relacionados con el mejoramiento integral de la educación, en educación alternativa y educación especial. Ésta se dirige a la prestación de servicios y la ejecución programas para la educación primaria, secundaria y superior; el control de las actividades educativas en aula, las acciones de la participación ciudadana en el proceso educativo y los programas educativos extracurriculares. A lo anterior se añade la promoción de programas intra e intersectoriales que, a través de la educación, fomenten la interculturalidad, la intraculturalidad y la descolonización como políticas maestras del Ministerio de Educación.

También el control y la protección de la infraestructura escolar, la previsión de nuevas construcciones, las ampliaciones, el mantenimiento y las condiciones ambientales se encuentran dentro de las atribuciones de la autoridad de educación. El alcance de esta regulación abarca normas sanitarias y ambientales en las edificaciones escolares para que los estudiantes dispongan de las condiciones higiénicas y

---

23 Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. *Artículo 72 (Tuición)*

i. El Estado Plurinacional, a través del Ministerio de Educación, ejerce tuición sobre la administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional.

ii. Las Universidades Públicas Autónomas se encuentran amparadas por lo establecido en la Constitución Política del Estado.

sanitarias idóneas para el desarrollo de las labores pedagógicas en todo el territorio nacional. A tal efecto, regula, fiscaliza y controla la calidad de las instalaciones escolares, de las políticas de control y abastecimiento de agua potable a establecimientos escolares urbanos y rurales y aprueba la ejecución y funcionamiento de proyectos infraestructurales, cuidando que los mismos sean de calidad a fin de evitar problemas de salud en los estudiantes, además de prever el control de las descargas de residuos sólidos de los centros escolares.

Dentro de la regulación ambiental se incluye además el control de la calidad de la construcción de los establecimientos escolares y hacer cumplir las disposiciones que prohíben el funcionamiento de locales de expendio de bebidas alcohólicas en las inmediaciones de los establecimientos escolares, así como casas de juegos de azar, juegos electrónicos ("tilines") o cualquier otra actividad que pueda distraer al estudiante del cumplimiento de sus deberes escolares.

Otro ámbito regulatorio es el que se relaciona con el contenido, la elaboración e impresión de textos escolares, cuya publicación deberá ser aprobada por la autoridad educativa, o sea el propio Ministerio de Educación.

La fiscalización y control de la aplicación del Reglamento del Desayuno Escolar establece las condiciones que deben satisfacer los alimentos y bebidas destinadas al consumo de los estudiantes, así como las normas correspondientes a los locales o industrias que elaboren, fraccionen, envasen, distribuyan y expendan dichos productos son también atribución de la autoridad de educación.

A través del otorgamiento de autorizaciones y registro, la autoridad de educación regula los equipamientos escolares, tanto en lo referido a bancos, pupitres o pizarras como a computadoras y otros medios informáticos de enseñanza, incluyendo los programas de computación y contenidos de los mismos que vayan a emplearse en el proceso educativo. Esto se aplica también a los equipos de educación física y los de laboratorios de química y física.

De manera similar, la autorización y la extensión de registros de funcionamiento a establecimientos de educación privada, institutos, convenios, proyectos y programas educativos, etc., pertenecen al ámbito regulatorio de la autoridad educativa. Las licencias de las actividades mencionadas deben ser concedidas por periodos renovables y expedidas cuando el solicitante haya satisfecho los requisitos estipulados en las reglamentaciones correspondientes.

La regulación que lleva a cabo el Ministerio de Educación es coordinada, de acuerdo con la Ley de Reforma Educativa, y ahora con

la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, con los organismos del Gobierno central y las instituciones públicas autónomas, como son los gobiernos departamentales, los gobiernos municipales y los gobiernos autónomos indígena originario campesinos. La finalidad es la de lograr una racional y óptima utilización de los recursos disponibles, así como ampliar la cobertura de los servicios de educación y elevar la calidad de la atención dentro del sistema nacional de educación. Para ello se faculta a la autoridad de educación a suscribir convenios que permitan efectivizar esa regulación.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez y en los decretos reglamentarios de la Ley de Reforma Educativa, se determina la realización de inspecciones, o vigilancia permanente a cargo de personal autorizado. La violación de los preceptos citados dará lugar a la imposición de sanciones administrativas sin perjuicio de las sanciones previstas en el Código Penal (multas pecuniarias, cancelación de autorizaciones, registros, decomiso del producto y clausura temporal o definitiva).

Por lo dispuesto en la Ley de Reforma Educativa y la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, la autoridad de educación se constituye en un ente regulador con atribuciones para hacer cumplir la ley y la normativa vigente, así como controlar y fiscalizar, emitir políticas y aprobar normas, supervisar, planificar, evaluar, coordinar y asesorar todos los aspectos relacionados con el Sistema Plurinacional de Educación.

En síntesis, se puede señalar que la actual base jurídica del sector ya ha sido superada por la realidad. Es decir, los componentes de descolonización, interculturalidad e intraculturalidad están aflorando en una serie de aspectos normativos que cobrarán fuerza a partir de la aplicación de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. Esta ley no atribuye al Ministerio de Educación ni al Ejecutivo nacional la capacidad de descentralizar la educación, contempla una autonomización muy débil y la organización estructural implica un retroceso en relación al desempeño del sector hasta ahora.

Sólo para fines comparativos, la Ley Marco de Autonomías (LMA) establece unas condiciones mucho más radicalmente descentralizadoras para el sector salud, siendo que este sector tiene gremios y sindicatos considerablemente más fuertes que el de educación, lo que permite concluir que el no avanzar en el proceso de manera más decidida responde esencialmente a una cuestión de voluntad política de parte del Gobierno. No hay vocación descentralizadora y por tanto no se puede pedir actitudes diferentes a las convicciones de las autoridades de turno. La legislación vigente permite un margen considerable para

la descentralización y/o autonomización de la educación como para que un Estado más decididamente autonomista pueda avanzar en el tema sin perder la cohesión del sector. Cabe afirmar lo mismo en relación al nuevo papel del Ministerio de Educación, que deja bastante margen para formular políticas, establecer directivas y proponer y aplicar normativas.

CAPÍTULO TRES

Factores y condicionantes económicos de la transferencia de la educación a las autonomías

El capítulo hace hincapié en el costo de la competencia educación y en la metodología empleada para el cálculo del mismo. Se analiza las cifras de gastos e ingresos en educación, con especial énfasis en el aspecto salarial, que es el componente de mayor peso en el costo de la competencia. Se examina otros indicadores complementarios imprescindibles para analizar más adecuada e integralmente el costo de la competencia educación, como ser el número de maestros, estudiantes, unidades educativas, etc.

Asimismo, se estudia la capacidad de financiamiento de la educación por parte de los gobiernos autonómicos subnacionales y los recursos potenciales para el sector con administración autonómica descentralizada, para tener un panorama de pronóstico sobre los alcances del financiamiento de esta competencia en el nuevo marco autonómico.

1. El costo de la competencia educación

La economía de la educación estudia la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios educativos, al igual que analiza los efectos de la educación sobre los salarios, el empleo o el crecimiento económico.

Este enfoque instrumental lleva por tanto a determinar que cualquier política educativa (como, por ejemplo, la descentralización o la autonomización de la educación) debe considerar algunos efectos económicos relacionados con el sector educación. Está claro que muchos de los grandes problemas que Bolivia presenta en el mercado laboral se deben a una educación deficiente y sin pertinencia; la demanda laboral no guarda relación con el sistema educativo y se constata una

baja producción intelectual. Consiguientemente, es necesario desplazarse a un enfoque integral u holístico, que comprenda aspectos como:

- la relevancia social
- la pertinencia sociocultural
- la diversidad y la equidad
- la participación social
- los principios y los valores
- la información y los conocimientos ancestrales
- la gestión participativa y democrática.

El financiamiento del sector educación parte del diagnóstico sectorial y de las cantidades de estudiantes, maestros, unidades educativas y equipamientos que existen, para proyectar luego las cifras más adecuadas para atender dicha demanda.

Está claro que las diferencias en la tasa de crecimiento económico son un reflejo de las diferencias en la tasa de capital humano, de acuerdo con el enfoque de flujo de Lucas (1988) y Becker (1983). Por su parte, el enfoque de *stock* de Nelson y Phelps (1966) se refiere a que el crecimiento económico depende del *stock* de capital humano de un país con relación a la capacidad del país para innovar; por tanto, *stock* de capital humano y capacidad de generar progreso técnico determinan el grado de crecimiento de un país. Un incremento de un año en el nivel educativo de la población se traduce en 8 ó 9 años de crecimiento económico de la calidad de la fuerza laboral[24]. El capital social, que no es más que un agregado del capital humano, se ve afectado por esta variable del nivel de educación de la población.

Tampoco se ha podido profundizar en la cuantificación positiva de la magnitud en que una buena educación influye en la creación de capital simbólico y capital cultural. Lo que sí se ha estudiado es el caso de capital étnico, pero siempre en términos cualitativos[25].

Adicionalmente se plantea el financiamiento de la educación a partir de un aumento de los recursos destinados al sector, tanto los provenientes del TGN —que deben alcanzar a por lo menos el 6% del PIB— como los de inversión pública y de origen departamental o municipal que según el artículo 314 del Código de la Educación

---

24 Oswaldo Nina, Conferencia sobre Calidad en la Educación, hotel Europa, La Paz, 19 de agosto de 2010.

25 Véanse los estudios de Elizabeth Jiménez publicados por la Universidad de la Cordillera de La Paz.

Boliviana no debe ser inferior al 10% de los ingresos netos de los tesoros departamentales y municipales.

Asimismo, se plantea la necesidad de definir el papel de los fondos de desarrollo e inversión. En cuanto a la participación de las organizaciones no gubernamentales, se plantea que la experiencia desarrollada por muchas de ellas en la actividad educativa como la Iglesia católica y otras ONG debe permitir ejecutar actividades con mayor eficiencia y en beneficio de los procesos de reforma educativa. En el caso de instituciones dependientes de la Iglesia católica, se propone la ampliación de la cobertura escolar pública bajo la modalidad de responsabilidad compartida con el Estado.

Finalmente, en cuanto a la asistencia técnica, ni siquiera el proceso que se iniciará con la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP) tiene claramente definidos los pasos que deberá seguir. Por consiguiente, es preciso realizar consultas a corto plazo respecto a varios temas como el ordenamiento institucional para el desarrollo de la ciencia, la propia descentralización de los servicios educativos, el funcionamiento de la supervisión, normas pedagógicas y técnicas, etc. En realidad, la asistencia técnica es el único espacio donde se puede encontrar específicamente señalada la descentralización administrativa del sector educación.

De todo lo anterior se desprende que la participación de los tesoros departamentales, municipales e indígena originario campesinos en el financiamiento de las funciones y atribuciones que les vayan a ser transferidas de la competencia educativa en el ámbito departamental, municipal e indígena originario campesino también debe ser tomada en cuenta, por cuanto es inconcebible que el Tesoro General de la Nación sea el único que genere recursos para el sector. En todo caso, corresponde al sector educación participar directamente con los otros sectores sociales en la determinación de una alícuota, no en función del producto interno bruto, sino en función de la recaudación tributaria como transferencia que el sector debe captar para el ejercicio de las competencias descentralizadas en el nivel local y departamental.

La matriz 4 resume el esquema vigente en la mayor parte del país para la asignación de recursos:

Matriz 4. Sistema de planificación educativa y asignación de recursos

Programa operativo anual	Instrumentos	Responsables de la formulación y ejecución	Componentes (actividades elegibles)	Fuentes de financiamiento
Programa operativo anual de unidad educativa (POA/UE)	Proyecto educativo de unidad (PEU)	Director de UE plantel docente junta escolar y/o comité de padres de familia	Equipamiento Adquisición de materiales Mantenimiento de infraestructura escolar Incentivos para la reducción de la deserción escolar	Recursos HIPC 20% Recursos de coparticipación Otros
Programa operativo anual de núcleo (POAN)	Proyecto educativo de unidad (PEU)	Equipo de gestión (EG) Comité Municipal de Educación (CME)	Equipamiento escolar (equipos, sistemas de informática) Dotación de incentivos y programas que eviten la deserción en primaria Construcción y refacción de infraestructura educativa	Recursos HIPC (20%-70%) Recursos de coparticipación Fondo de Compensación (FPS) Otros
Programa operativo anual de distrito (POAD)	Programa municipal educativo (PROME)	Comité municipal de educación (CME)	Alimentación complementaria preescolar y escolar Programas de atención a la niñez Programas de educación alternativa	Recursos HIPC (20%-70%) Recursos de coparticipación Fondo de Compensación (FPS) Otros

Fuente: elaboración propia.

1.1 Gasto corriente y gasto de inversión en educación

Hay dos características centrales en el gasto corriente del sector educación: a lo largo de los últimos 20 años, el componente salarios siempre ha representado el grueso del gasto corriente (sin incluir las universidades, que en realidad no lo hacen variar mucho), y el peso del gasto salarial disminuyó muy ligeramente para el año 2008 debido a un leve incremento del gasto corriente en materiales educativos, toda vez que los gastos de electricidad, agua y servicios básicos, pese a ser gasto corriente, no son cubiertos por el nivel nacional, sino por el gobierno municipal. Con esta estructura del gasto corriente resulta prácticamente imposible encarar componentes fundamentales, como el del gasto corriente en materiales educativos, que debe incrementarse, y que en los últimos diez años se ha venido cubriendo únicamente con la inversión del programa de Reforma Educativa.

La segunda característica fundamental del gasto corriente es que el mismo no crece sustancialmente. Si la Reforma Educativa se planteó que el gasto del sector (sin universidades) debía alcanzar al 7% del producto interno bruto (PIB) y al 25% del presupuesto general de la nación (PGN) hasta el año 2004, el cuadro 1 nos muestra que el gasto en educación se situó en el 4,7% del PIB y el 14,7% del PGN previsto para el 2004 (y 13% del ejecutado) en 2003. Aún en el año 2008 se gastó Bs 7.559 millones, llegando la inversión a solamente Bs 774 millones (Murillo 2010).

En realidad, no hay mucha diferencia entre los presupuestos programados y los ejecutados, ya que la variable salarios es inflexible, por lo que en educación se gasta casi todo lo que se programa.

Esta parte del capítulo se basa en un informe del Ministerio de Educación (2004a) que hace un balance del gasto del sector. Allí se señala que los recursos nacionales para el sector educativo provienen básicamente de tres fuentes de financiamiento: el Tesoro General de la Nación (TGN), los recursos externos (créditos y donaciones) y los recursos por alivio de la deuda.

En dicho informe, el gasto en educación incluye la ejecución presupuestaria del gasto corriente (salarios de los directores, docentes, personal administrativo de las unidades educativas, entre otros), la inversión ejecutada por el ministerio de Educación (sobre todo la inversión del PRE, materiales, proyectos educativos, etc.) y el gasto que se transfiere a las universidades por subvención y coparticipación tributaria.

Cuadro 1. Salarios y composición del gasto en educación, 2000-2008
(en millones de bolivianos)

Año / Componente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Sueldos y salarios	2.235	2.548	2.445	3.157	3.505	3.770	4.062	4.738	5.132
Inversión	199	352	327	408	522	460	562	693	774
Otros gastos	475	334	841	632	604	778	1.168	1.466	1.653
Subtotal gastos no salariales**	674	685	1.168	1.040	1.126	1.239	1.730	2.159	2.427
Total	2.909	3.233	3.613	4.197	4.631	5.009	5.793	6.897	7.559

* Datos provisionales.
** Inversión + otros gastos.
Fuente: Murillo 2010.

Examinando datos más recientes, resulta que la participación de los salarios del sector en la composición del gasto en educación es la que presenta el cuadro 2:

Cuadro 2. Salarios y composición porcentual del gasto en educación

Año / Componente	2000	2004	2008
Sueldos y salarios	77%	76%	68%
Inversión	7%	11%	10%
Otros gastos	16%	13%	22%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Compendio estadístico de inversión social en niñez y adolescencia* de UDAPE.

Como se puede ver en el cuadro 2, la partida sueldos y salarios representa más del 80% del gasto corriente. La partida denominada "otros gastos" comprende el gasto en servicios de electricidad, agua, gas y algún equipamiento, que habitualmente se cubre con recursos municipales o departamentales.

Si bien es cierto que los recursos para educación han crecido sostenidamente en términos nominales, para determinar cómo se ha priorizado el sector educativo en el país es preciso medir el gasto del sector en relación con el producto interno bruto (PIB) y con el gasto público total. El citado informe señala que el gasto total en educación ha pasado del 3,4% al 6,1% del PIB en el periodo 1990-2002, mientras que el gasto educativo, sin tomar en cuenta las universidades, pasó del 2,4% al 4,7% del PIB en el mismo periodo.

Por su parte, el gasto total en educación respecto del gasto público total se ha incrementado del 9,6% en 1990 al 19,2% en el año 2002, mientras que el gasto sin universidades pasó del 6,9% al 14,7% en el mismo periodo.

Con datos más recientes, el cuadro 3 permite seguir la evolución de estas magnitudes hasta el año 2008:

Cuadro 3. Evolución del gasto en educación respecto del PIB y del presupuesto general, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto en educación como proporción del producto interno bruto (PIB)									
Gasto corriente	4,7%	5,4%	4,9%	5,8%	5,8%	5,5%	5,0%	5,3%	4,9%
Gasto en inversión	0,9%	0,6%	1,5%	1,0%	0,9%	1,0%	1,3%	1,4%	1,4%
Gasto total en educación	5,6%	6,0%	6,4%	6,8%	6,7%	6,5%	6,3%	6,7%	6,3%
Gasto en educación como proporción del presupuesto general de la nación (PGN)									
Gasto corriente	12,5%	14,5%	13,4%	15,6%	17,5%	16,2%	14,5%	12,6%	10,8%
Gasto en inversión	2,4%	1,7%	4,1%	2,8%	2,6%	3,0%	3,7%	3,4%	3,0%
Gasto total en educación	15,0%	16,1%	17,4%	18,4%	20,2%	19,1%	18,2%	16,0%	13,9%
Gasto universidades	4,1%	4,4%	4,9%	4,9%	4,9%	4,7%	4,4%	4,0%	3,4%

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Compendio estadístico de inversión social en niñez y adolescencia* de UDAPE y el *Anuario estadístico 2008* del INE.

Aquí se puede observar que prácticamente no ha habido variaciones, y que, en todo caso, éstas son mínimas. Dentro de eso, se puede apreciar un peso relativo creciente del gasto educativo en general hacia la mitad del decenio, y una tendencia descendente durante los años posteriores Por el contrario, en 2008 se nota un descenso en la participación del gasto corriente con relación al presupuesto general de la nación y al PIB, en un ajuste realizado por esta investigación a los datos anteriormente presentados. El descenso del año 2008 se refleja también en los datos del gasto total, así como en el de las universidades.

El cuadro 4 presenta la distribución del gasto público en educación por nivel de gobierno para el periodo 2005-2007:

Cuadro 4. Bolivia: gasto público en educación
por nivel de gobierno, 2005-2007
(en millones de $US)

Nivel de gobierno	Gasto público en educación	Gasto público total
Central	56,8	2.398,4
Departamental	432,5	881,5
Municipal	152,6	947,9
Universidades	145,9	163,9
Total	787,8	4.382,6

Fuente: elaboración propia con datos de la Contaduría General del Estado, cit. en Olk *et al*. 2010: 97.

Como se puede observar, el gasto directo del nivel central en educación es el menor, ya que el grueso del gasto en el sector —los salarios— corresponde al nivel departamental, pero como una transferencia condicionada de parte del TGN a las prefecturas. Este esquema podría seguir funcionando en el marco de las autonomías, aunque los gobiernos autónomos departamentales preferirán una transferencia de la fuente de ingreso antes que de los recursos, para tener mayor libertad en la distribución de los mismos. No obstante, el Gobierno central es responsable de más del 50% del gasto público total, o sea que no se reproduce lo que sucede en educación.

Ahora bien, situando estos datos en el contexto latinoamericano, Bolivia exhibe el promedio más alto de la región por lo que se refiere al gasto en educación respecto del PIB, como muestra el cuadro 5.

Cuadro 5. Gasto en educación como porcentaje del PIB (países de América Latina, 2009)

País	Gasto en educación como porcentaje del PIB
Argentina	4,5
Bolivia	6,3
Brasil	5
Chile	3,2
Paraguay	4,0
Perú	2,5
Uruguay	2,8
Venezuela	3,6

Fuente: Oswaldo Nina, Conferencia sobre Calidad en la Educación. La Paz, hotel Europa, 19 de agosto de 2010.

En cuanto al gasto en educación por alumno, los datos para el año 2008 muestran que Bolivia tiene un gasto relativamente eficiente en el contexto latinoamericano, como se desprende del cuadro 6:

Cuadro 6. Gasto en educación por alumno en países de la región, 2008 (en $US)

País	Primaria	Secundaria
Argentina	1.584	2.416
Bolivia	547	577
Brasil	1.386	1.186
Paraguay	424	537
Perú	501	641

Fuente: Oswaldo Nina, Conferencia sobre Calidad en la Educación. La Paz, hotel Europa, 19 de agosto de 2010.

Esto evidencia que si bien el gasto es eficiente en términos globales, comparado con otros países latinoamericanos e incluyendo costos administrativos, Bolivia mantiene un bajo gasto en educación.

Si se desglosa este gasto *per cápita* por departamento y por nivel de gobierno, se obtiene los resultados que presenta el cuadro 7:

Cuadro 7. Bolivia: gasto *per cápita* en educación y funciones sociales, 2007 (en $US)

Departamento	Gasto *per cápita* en educación		Gasto *per cápita* en funciones sociales	
	prefecturas	gobiernos municipales	prefecturas	gobiernos municipales
Chuquisaca	55,7	27,6	73,0	49,5
La Paz	54,7	18,0	64,0	60,3
Cochabamba	47,6	20,5	57,2	40,9
Oruro	68,9	35,8	92,8	54,6
Potosí	69,9	18,8	85,4	38,2
Tarija	66,9	95,9	101,0	152,0
Santa Cruz	39,3	13,8	50,2	46,1
Beni	55,8	30,7	79,9	58,2
Pando	3,5	143,1	97,0	204,6
Promedio nacional	51,8	24,1	65,5	56,0

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Contaduría General del Estado, citados en Olk *et al.* (2010: 110).

Esta información muestra que las prefecturas de Potosí, Oruro y Tarija son las que más gastan *per cápita* en educación, en tanto que los gobiernos municipales de Tarija y Pando son de lejos los que más invierten en educación *per cápita* (se dice invierten porque la atribución municipal en educación es básicamente infraestructura, lo cual es inversión). Pero también es interesante comparar el gasto *per cápita* en educación con el gasto *per cápita* en el conjunto de las funciones sociales (salud, educación, urbanismo y vivienda), de donde se desprende que las prefecturas de Tarija, Pando y Oruro son las que ostentan el mayor gasto *per cápita*, y los gobiernos municipales de Pando y Tarija mantienen ese liderazgo.

El gasto de la prefectura de Tarija en educación y funciones sociales se explica por el incremento de las regalías hidrocarburíferas, que le liberan recursos para el efecto, lo mismo que a los gobiernos municipales del departamento. En el caso de Pando, el gasto *per cápita* en educación y en funciones sociales es alto debido al reducido número de habitantes. Llama la atención el caso de Potosí y Oruro en cuanto al gasto de las prefecturas en educación *per cápita*, que sólo se explica por una combinación de dos factores: las regalías mineras, que se incrementaron en 2007 debido a la subida del precio internacional de los minerales, y los requerimientos de educación por la densidad poblacional de ambos departamentos en población en edad escolar.

Históricamente, si se toma los datos de población estudiantil, analfabetismo y porcentaje del presupuesto destinado a educación, se constata que los años veinte, sesenta y setenta del siglo pasado fueron la época de oro de la educación, tal como se ve en el cuadro 8.

En cuanto al tema salarial, se ha visto que el salario de los docentes se ha incrementado de manera constante y consistente, más que el de otros sectores. Si a ello se añade el bono que reciben los maestros del área rural de entre un 10 y 20% más que los del área urbana, por razones diversas, y los diferente bonos que recibe el sector, se tiene un panorama de mejora, mas no de satisfacción plena de lo que buscan los gremios magisteriales urbano y rural (Urquiola 2002). Por otra parte, el estudio citado concluye también que el docente tenía en el año 2003 un poder de compra 60% mayor que en 1990.

Finalmente, para examinar los gastos salariales del sector educativo por departamento, el cuadro 9 nos presenta los siguientes datos:

Cuadro 8. Población estudiantil, analfabetismo y asignación presupuestaria para educación

	1900	1920	1930	1940	1950	1966	1975	1985	1995
Población estudiantil	22.536	71.527	s. i.	144.362	138.924	683.690	1.035.152	1.142.693	1.968.522
% de la población en primaria	2,0	s. i.	3,9	s. i.	25,8[a]	59,9	72,1	84,3	s. i.
Analfabetismo	81,5	77,5	75,1	72,1	67,8	55,9	44,0	32,6	16,9
% para educación	5,9	16,0	7,3	12,6	21,8	21,0[b]	33,6[c]	17,1	17,0

[a] 1951, [b] 1965, [c] 1974, s. i.: sin información.
Fuente: Contreras 2004.

Cuadro 9. Distribución de nivel salarial de docentes por departamento, 2003

Rango salarial (en bolivianos)	Menos de 1.000	1.001-1.500	1.501-2.000	Más de 2.000	Total
Chuquisaca	907	1.622	909	122	3.560
La Paz	6.056	8.717	3.800	1.369	19.942
Cochabamba	2.911	3.811	2.308	849	9.879
Oruro	1.061	2.097	861	215	4.234
Potosí	1.247	2.403	846	476	4.972
Tarija	579	741	596	704	2.620
Santa Cruz	4.837	4.520	2.368	1.403	13.128
Beni	1.574	1.139	426	203	3.342
Pando	127	95	51	21	294
Total Bolivia	19.299	25.145	12.165	5.362	61.971

Fuente: Ministerio de Educación 2004.

Datos más recientes nos permiten afirmar que en el año 2008 se mantenía la diferencia a favor del maestro de provincia y el rural con relación al maestro de capital de departamento, tal como se puede apreciar en el cuadro 10.

Cuadro 10. Haberes básicos de docentes por categoría y área, 2008

Categoría	Capital departamento	Capital provincia	Rural
Docente normalista	133%	145%	158%
Docente egresado	120%	134%	145%
Docente titular por antigüedad	110%	120%	131%
Docente interino	100%	111%	120%

Fuente: Murillo 2010.

El informe oficial citado señala que el docente se benefició con los siguientes bonos: frontera, zona, pro libro, económico y al cumplimiento. La matriz 5 presenta de manera sintética el monto de cada uno de los bonos y las condiciones que deben cumplirse para su pago. Los bonos zona y frontera se pagan mensualmente a los docentes que trabajan en zonas de difícil acceso, mientras que el bono jerárquico se paga mensualmente sólo a los directores. Los demás bonos son de aplicación universal para todos los docentes una vez al año.

Los recursos asignados para el financiamiento del programa de incentivos para los primeros años provienen del Tesoro General de la Nación (TGN) y de diferentes organismos internacionales. Una vez concluido el financiamiento externo, el programa de incentivos se cubrirá en su totalidad con recursos del TGN.

En el informe oficial del ministerio se puntualiza que este programa se ejecutó desde el año 2000 y está constituido por tres incentivos: Incentivo a la Permanencia en el Área Rural Pobre (IPR), Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE) e Incentivo a la Modalidad Bilingüe (IMB), todos dirigidos a premiar económicamente a los docentes y directores de unidad.

Matriz 5. Descripción y monto de los bonos del personal docente

Bono	Descripción	Valor (y frecuencia)
Frontera	Se paga a los docentes que trabajan en aquellas localidades que se encuentran hasta 50 km de distancia de la frontera	20% del haber básico (mensual)
Zona	Se paga a los docentes que trabajan en zonas consideradas de difícil acceso	20% del haber básico (mensual)
Pro libro	Bono de apoyo a la adquisición de material bibliográfico	Bs 440 (anual), en función del salario mínimo nacional
Económico	Bono de apoyo económico	Bs 744 (anual)
Al cumplimiento	Al cumplimiento de 200 días de clases	Bs 621 (anual)
Otros bonos	Se paga a los docentes que trabajan en el área rural y que no recibieron el incentivo a la permanencia rural (IPR), y a los docentes que trabajan en el área urbana	Bs 400 (anual)
Jerárquico	Para los directores de unidad, por las funciones que desempeñan	El monto se define en función de su ubicación en la escala salarial (mensual)

Fuente: Ministerio de Educación 2004a.

La estructura de bonos que se aplica actualmente es la que presenta el cuadro 11:

Cuadro 11. Bonos como porcentaje del haber básico

Bono	Frecuencia
Pro libro	Anual
Económico	Anual
Al cumplimiento	Anual
Bono zona 20%	Mensual
Bono frontera 20%	Mensual

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Dossier de información estadística* (2004) y UDAPE.

Como se ve, se ha mantenido básicamente la estructura de bonos vigente entre los años 2004 y 2008. Los demás no se pagan o se pagan en algunos distritos con otras fuentes de recursos (gobierno municipal, comunidad, etc.).

1.2 Análisis de relaciones financieras

Con base en todos estos antecedentes, cabe preguntarse si la situación es sostenible por el régimen de autonomías en el momento de transferirse el peso más importante: los recursos humanos, incluidos los salarios.

Paradójicamente, encontramos aquí una disputa entre el Ministerio de Educación y las ETA. Por una parte, el Ministerio de Educación quiere mantener en sus manos esta función todo lo centralizada que sea factible, un poco porque quien controla recursos humanos y salarios controla el poder sobre la competencia educación, y otro poco porque quiere mantener su supervisión sobre un tema tan delicado, a pesar de que representa un factor de presión sobre el Gobierno, pues el gremio del magisterio ha demostrado tener amplio poder de convocatoria.

Por otro lado, las entrevistas realizadas permiten constatar que las ETA —tanto las gobernaciones departamentales (que serán las directamente relacionadas con esta función de recursos humanos y salarios) de oposición como las del oficialismo— muestran una clara y abierta predisposición a hacerse cargo de esta función, a pesar del riesgo que implica hacerlo.

Sin embargo, hay factores técnicos que podrían inclinar la balanza a uno u otro lado. Empecemos examinando las cifras de alumnos inscritos en 2008 y la evolución de esta magnitud desde el año 2000. El cuadro 12 nos muestra que sólo tres departamentos presentan un crecimiento sostenido en esta variable: Cochabamba, Santa Cruz y Pando.

Si se toma en cuenta el número de docentes para atender a la población estudiantil, el cuadro 13, elaborado a partir de datos recientes[26], nos ayuda a describir la situación.

El crecimiento de ítems, que no otra cosa representa esta estadística de docentes, ha sido continuo y casi equilibrado entre los distintos niveles de educación en Bolivia. El cuadro 14 muestra la evolución de esta variable para todo el país, desglosada por departamentos.

Sin embargo —y aquí aparece la primera incongruencia—, siendo que sólo los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y Pando han crecido permanentemente en número de estudiantes, todos los departamentos han incrementado el número de docentes. Y en el caso del personal administrativo del sector se observa el mismo fenómeno que en los docentes, con un crecimiento en todos los departamentos, tal como muestra el cuadro 15. He aquí un primer desequilibrio que una autonomización de la educación puede resolver.

Tampoco podría justificarse dicho incremento del personal docente y administrativo del sector con la apertura de nuevas unidades educativas. Los datos del cuadro 16 nos muestran que, con excepción de Potosí, que aumentó 42 UE, y Tarija, que aumentó 32 UE, todos los demás departamentos disminuyeron el número de UE en el año 2007.

Tal vez convenga, entonces, analizar la relación alumno/docente para tener más luces al respecto del proceso de autonomización de la educación.

Como se observa en el cuadro 17, la relación alumno/docente ha ido mejorando paulatinamente, esto es, que cada vez se tiene menos estudiantes por maestro. No obstante, desde el punto de vista de la eficiencia, se puede advertir una mala distribución de maestros en los departamentos, donde una autoridad descentralizada con funciones y atribuciones en el sector debería arrojar mejores resultados en este indicador. Idealmente, en los departamentos, esta relación no debería

---

26 Existe un Anexo Estadístico de la Federación de Asociaciones Municipales, también con datos de 2008, que presenta algunas diferencias, por tratarse de registros provenientes de los gobiernos municipales y de los distritos municipales, antes que del Ministerio de Educación. Hemos utilizado las cifras del estudio de Murillo (2010), por estar basadas en una fuente oficial nacional.

Cuadro 12. Alumnos inscritos por departamento, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
La Paz	608.596	617.591	646.640	660.196	680.025	682.304	678.375	658.207	651.444
Santa Cruz	524.779	553.873	577.849	600.228	613.391	623.284	621.268	627.265	629.309
Cochabamba	374.721	386.470	403.310	410.954	421.148	429.050	435.165	442.032	445.991
Potosí	214.818	218.015	225.051	228.328	232.231	231.829	235.284	237.228	236.002
Chuquisaca	136.474	140.126	146.046	147.972	153.323	154.669	155.580	156.727	154.286
Oruro	114.521	117.246	120.173	120.433	121.875	122.048	123.186	121.944	120.285
Beni	107.565	111.188	118.023	117.700	119.540	123.157	122.713	125.896	125.741
Tarija	101.783	103.971	109.691	111.189	114.981	119.890	117.578	123.647	121.242
Pando	13.832	14.678	16.379	16.420	16.738	17.552	18.686	20.309	22.002
Total Bolivia	2.197.089	2.263.158	2.363.162	2.413.420	2.473.252	2.503.783	2.507.835	2.513.255	2.506.302

Fuente: elaboración propia a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE, con información del SIE-ME y Murillo 2010.

Cuadro 13. Docentes en la educación pública por nivel educativo, 2000-2008

Nivel de educación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inicial	4.093	4.133	4.198	4.348	4.492	4.837	4.968	5.065	5.344
Primaria	64.289	66.339	72.433	74.874	75.277	84.631	84.745	77.019	78.496
Secundaria	15.809	16.507	15.823	16.891	18.788	27.573	28.769	23.049	24.185
Total	84.191	86.979	92.454	96.113	98.557	117.041	118.482	105.133	108.025

Fuente: Murillo 2010, a partir del *Anuario estadístico 2008* del INE, con información del SIE-ME.

Cuadro 14. Docentes en la educación pública por departamento, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
La Paz	24.075	25.036	26.628	27.547	28.241	33.578	33.996	30.231	30.756
Santa Cruz	17.199	17.943	19.386	20.310	20.757	23.325	23.890	21.784	22.595
Cochabamba	13.670	14.151	15.345	15.967	16.346	19.646	20.066	17.335	17.782
Potosí	9.224	9.370	9.692	10.046	10.312	11.821	12.030	11.102	11.468
Chuquisaca	5.628	5.809	6.072	6.310	6.485	7.807	8.200	7.091	7.283
Oruro	5.401	5.448	5.586	5.741	5.881	8.333	7.009	6.056	6.110
Beni	4.495	4.589	4.844	5.035	5.162	5.641	5.720	5.590	5.762
Tarija	3.688	3.822	4.069	4.286	4.493	5.897	6.150	4.979	5.289
Pando	811	811	832	871	880	993	1.421	965	980
Bolivia	84.191	86.979	92.454	96.113	98.557	117.041	118.482	105.133	108.025

Fuente: Murillo 2010, a partir del *Anuario estadístico 2008* del INE, con información del SIE-ME.

Cuadro 15. Personal administrativo del sector educación, por departamento, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
La Paz	2.964	2.978	2.836	2.906	2.943	3.041	3.115	3.192	3.292
Santa Cruz	1.770	1.731	1.667	1.217	1.267	1.779	1.857	1.973	2.078
Cochabamba	1.520	1.164	932	882	1.005	1.540	1.572	1.659	1.746
Potosí	870	869	852	843	852	871	899	938	979
Oruro	588	383	288	321	410	592	582	594	609
Beni	540	518	490	486	498	525	533	571	601
Tarija	488	454	374	383	402	494	514	550	587
Chuquisaca	457	350	321	333	348	473	502	533	575
Pando	57	43	35	35	39	58	63	64	65
Bolivia	9.254	8.490	7.795	7.406	7.764	9.373	9.637	10.074	10.532

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE basado en datos del SIE-ME.

Cuadro 16. Unidades educativas por departamento, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
La Paz	3.739	3.877	3.909	3.790	3.838	3.878	4.159	3.929
Santa Cruz	2.496	2.628	2.659	2.523	2.567	2.607	2.926	2.679
Potosí	2.129	2.162	2.180	2.145	2.179	2.184	2.224	2.266
Cochabamba	2.090	2.331	2.362	2.268	2.328	2.360	2.507	2.340
Chuquisaca	1.145	1.160	1.176	1.141	1.163	1.176	1.281	1.205
Beni	774	803	809	748	771	796	831	844
Tarija	693	727	756	708	719	738	759	791
Oruro	675	711	718	681	686	693	715	706
Pando	240	247	258	237	253	241	257	255
Bolivia	13.981	14.646	14.827	14.241	14.504	14.673	15.659	15.015

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE, con datos del SIE-ME.

Cuadro 17. Relación alumno/docente por departamento, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Santa Cruz	31	31	30	30	30	30	26	29	28
Tarija	28	27	27	26	26	26	19	25	23
Cochabamba	27	27	26	26	26	26	22	25	25
La Paz	25	25	24	24	24	24	20	22	21
Chuquisaca	24	24	24	23	24	23	19	22	21
Beni	24	24	24	23	23	23	21	23	22
Potosí	23	23	23	23	23	22	20	21	21
Oruro	21	22	22	21	21	20	18	20	20
Pando	17	18	20	19	19	20	18	21	22
Bolivia	26	26	26	25	25	25	21	24	23

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

estar muy alejada del promedio latinoamericano de 25 estudiantes por maestro. Sin embargo, sólo Santa Cruz exhibe un valor superior, mientras que Cochabamba está en el promedio, aunque Potosí —que hace más de 10 años presentaba un valor similar— ha ido disminuyendo, aparentemente como resultado de los procesos migratorios. Nuevamente se encuentra aquí una justificación para la autonomización de la educación y la transferencia de esta función o atribución de recursos humanos.

El cuadro 18 nos presenta el mismo indicador, pero desglosado por nivel educativo. Aquí se registra una diferencia importante entre el nivel inicial —que es considerablemente más alto— y los niveles primario y secundario, lo que no debería suceder. Cuando mucho, cabría esperar que el valor de primaria sea mayor que el de secundaria, que siempre demanda más docentes por curso. Por tanto, los resultados del cuadro 18 también denotan una mala distribución o asignación de ítems por nivel educativo. Otra razón más para justificar el proceso de autonomización de la educación.

Los datos del cuadro 19 nos permitirán situar la realidad de Bolivia en el contexto latinoamericano:

Cuadro 19. Relación alumno/docente
por nivel de educación en países de la región, 2008

País	Primaria	Secundaria
Argentina	15	12
Bolivia	23,2	19,2
Brasil	24,9	18,6
Perú	27,5	11,8
Paraguay	22,2	18,0
Venezuela	16,2	10,2

Fuente: Oswaldo Nina, conferencia sobre Calidad en la Educación, hotel Europa, 19 de agosto de 2010.

Como se observa, Bolivia exhibe la peor relación alumno/docente en la secundaria. Esto significa que sigue siendo necesario invertir en ítems de docentes, o que hay una mala distribución de maestros por nivel de educación, o ambas cosas a la vez.

De la cuestión de los recursos humanos pasamos a la de los salarios, que analizaremos a la luz de determinados indicadores.

Cuadro 18. Bolivia: relación alumno/docente, por nivel de educación, 2000-2008

Nivel de educación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inicial	48	48	48	47	48	45	44	42	38
Primaria	25	25	24	23	23	21	21	23	22
Secundaria	23	24	28	28	27	19	19	23	22
Total	26	26	26	25	25	21	21	24	23

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

De los datos del cuadro 20 se desprende que, aunque la masa salarial del magisterio ha ido creciendo de manera continua, este crecimiento responde sustancialmente al incremento de ítems de nueva creación, que crecieron en mayor proporción, pese a que el incremento salarial anual ha oscilado en torno al 1,8% de la masa salarial, y que después de las negociaciones de abril de 2010 ha debido crecer en un 50% adicional, determinado por una tasa de inflación relativamente baja.

Este es otro aspecto que podría considerarse susceptible de descentralización, pues las tasas de inflación son disímiles de un departamento a otro, aparte del hecho de que los incrementos de ítems difieren en cantidad y calidad (nivel al que se asignan) de un departamento a otro. Esto puede dar lugar a diferenciaciones enojosas, pero que en todo caso, responderán a las diferencias que existen en la realidad de la educación de un departamento a otro.

Queda claro que este es el principal factor por el que el sindicato del magisterio se opone a la descentralización de la educación, pues por esta vía pueden ver afectada su unidad de movilización nacional. Pero esto ha sido resuelto en otros países planteando pliegos diferenciados, como es el caso de las provincias argentinas, por ejemplo.

2. La metodología de cálculo de costos de la competencia educación en los gobiernos autonómicos subnacionales

Los indicadores que conviene considerar a la hora de determinar los costos de la competencia educación deberían incluir, básicamente:

- costo por alumno
- relación administrativos/docentes
- horas de clase
- alumnos por computador
- salario de los docentes.

Se pasa a analizar algunos indicadores que pueden ser útiles cuando se trata de establecer el coste de las competencias en educación, y especialmente en las funciones y atribuciones de la materia competencial educación, sin perder de vista que el componente de recursos humanos es fundamental. Para el efecto, consideraremos primeramente el dato del costo unitario promedio por nivel educativo (véase el cuadro 21).

Cuadro 20. Masa salarial: monto y crecimiento vegetativo, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Masa salarial (en millones de Bs)	2.235	2.548	2.445	3.157	3.505	3.770	4.062	4.738	5.132
Incremento	1,4%	1,7%	6,8%	2,1%	1,2%	1,2%	1,8%	1,8%	1,8%
Ítems de nueva creación	2.322	2.937	10.878	4.230	2.614	2.600	4.121	4.362	4.500

Fuente: Murillo 2010, con datos de informes e investigaciones.

Cuadro 21. Costo promedio por alumno, según nivel educativo, 2000-2008 (en bolivianos)

Nivel de educación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inicial	371	400	405	564	587	578	672	817	936
Primaria	760	807	902	1.091	1.233	1.343	1.475	1.753	1.918
Secundaria	715	745	823	1.053	1.169	1.210	1.370	1.749	1.845
Costo unitario promedio	717	760	845	1.039	1.164	1.248	1.383	1.673	1.822

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE, con datos del SIE-ME.

Aquí surge una inconsistencia, pues resulta que el costo unitario de la educación primaria es más alto que el de la educación secundaria, cuando es sabido que la educación secundaria tiene insumos y equipamientos más costosos (laboratorios de química y física, equipos de educación física, talleres de dibujo, computación en algunos casos, etc.). Está claro que se debe tomar en cuenta este indicador en el momento de decidir la asignación de recursos.

Otro aspecto relevante es sin duda la cobertura del sector. Para empezar, el cuadro 22 presenta datos relacionados con la cobertura bruta por nivel de educación y por departamento.

Se puede ver claramente que estas cifras son sumamente variables, tanto para la educación inicial como para la primaria y secundaria, lo que sugiere la necesidad de usar este indicador, pero de manera diferenciada por departamento, para así realizar una correcta asignación de ítems y de recursos financieros, de equipamiento y de infraestructura.

Podemos cruzar este indicador con el de cobertura neta por nivel educativo y por departamento. La cobertura neta toma los estudiantes matriculados y les resta las deserciones y los abandonos para obtener un indicador neto (véase el cuadro 23).

El cuadro 23 arroja resultados similares para la cobertura neta: las variaciones de departamento a departamento son altas, lo que sugiere la conveniencia de un tratamiento diferenciado, apoyando la hipótesis de autonomizar la educación.

Otro indicador relevante puede ser la tasa de promoción por departamento y nivel educativo (véase el cuadro 24).

La tasa de promoción muestra una menor varianza y, por ende, es más homogéneo de departamento a departamento y entre distintos niveles educativos. Sin embargo, es necesario combinarlo además con la tasa de reprobación para tener una idea más precisa de las necesidades de reforzamiento en educación, lo que implica costos que deben ser comprendidos en un modelo descentralizado.

Como se observa en el cuadro 25, estas tasas de reprobación ya muestran grados de varianza mayores —dada la escala porcentual a la que se refieren— de departamento a departamento y de nivel educativo a nivel educativo, lo que apunta a la necesidad de tratamientos diferenciados, que pueden ser mejor enfocados en un modelo descentralizado.

Cuadro 22. Educación: tasa de cobertura bruta por nivel y departamento, 2000-2008

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación inicial	42%	44%	42%	42%	44%	44%	44%	42%	40%
Chuquisaca	32%	37%	32%	32%	32%	33%	33%	33%	34%
La Paz	37%	41%	40%	40%	42%	43%	43%	38%	36%
Cochabamba	35%	40%	37%	36%	38%	38%	39%	38%	37%
Oruro	41%	40%	39%	41%	42%	44%	44%	43%	43%
Potosí	76%	75%	72%	70%	72%	73%	73%	70%	65%
Tarija	45%	47%	48%	48%	51%	53%	49%	50%	47%
Santa Cruz	44%	42%	39%	40%	42%	41%	41%	41%	38%
Beni	39%	41%	41%	40%	42%	44%	43%	42%	39%
Pando	42%	46%	45%	44%	45%	49%	48%	53%	56%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación primaria	98%	99%	97%	97%	96%	95%	94%	93%	92%
Chuquisaca	86%	96%	92%	91%	92%	91%	91%	91%	89%
La Paz	94%	98%	97%	97%	97%	96%	95%	91%	91%
Cochabamba	94%	101%	99%	97%	96%	95%	95%	94%	95%
Oruro	110%	108%	104%	103%	103%	101%	101%	100%	98%
Potosí	94%	100%	97%	97%	97%	96%	97%	100%	100%
Tarija	94%	93%	94%	92%	91%	93%	90%	92%	91%
Santa Cruz	107%	97%	96%	97%	95%	93%	91%	89%	88%
Beni	105%	101%	103%	101%	100%	100%	99%	102%	101%
Pando	93%	107%	104%	100%	97%	94%	97%	100%	104%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación secundaria	52%	55%	58%	61%	63%	64%	64%	62%	61%
Chuquisaca	31%	37%	39%	42%	44%	45%	44%	44%	43%
La Paz	62%	64%	68%	71%	75%	75%	73%	71%	70%
Cochabamba	45%	50%	53%	58%	60%	62%	62%	60%	61%
Oruro	77%	77%	79%	81%	83%	86%	89%	87%	86%
Potosí	41%	51%	52%	55%	57%	57%	58%	58%	58%
Tarija	49%	50%	51%	56%	59%	62%	62%	67%	62%
Santa Cruz	54%	52%	57%	59%	60%	60%	59%	57%	56%
Beni	44%	48%	53%	52%	53%	57%	56%	56%	56%
Pando	25%	36%	48%	43%	39%	46%	45%	46%	47%

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

Cuadro 23. Tasa de cobertura educativa neta por nivel y departamento, 2000-2007

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Educación inicial	33%	35%	34%	34%	36%	36%	36%	34%
Chuquisaca	23%	29%	27%	28%	28%	28%	28%	26%
La Paz	28%	32%	31%	33%	35%	35%	33%	27%
Cochabamba	29%	34%	30%	30%	30%	31%	33%	31%
Oruro	28%	26%	27%	26%	26%	29%	30%	30%
Potosí	52%	52%	51%	53%	56%	58%	57%	57%
Tarija	35%	36%	34%	40%	41%	41%	40%	40%
Santa Cruz	38%	36%	35%	35%	37%	37%	36%	37%
Beni	31%	34%	32%	31%	34%	36%	34%	33%
Pando	36%	40%	39%	40%	40%	46%	43%	48%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Educación primaria	87%	88%	87%	86%	86%	86%	84%	84%
Chuquisaca	78%	87%	83%	82%	82%	82%	82%	82%
La Paz	83%	86%	86%	86%	86%	86%	85%	81%
Cochabamba	85%	91%	88%	87%	86%	86%	85%	86%
Oruro	98%	96%	91%	91%	91%	90%	89%	90%
Potosí	84%	89%	86%	86%	86%	86%	87%	89%
Tarija	85%	85%	85%	83%	83%	85%	82%	83%
Santa Cruz	95%	87%	86%	87%	85%	85%	82%	81%
Beni	92%	88%	89%	89%	88%	88%	87%	90%
Pando	81%	94%	90%	87%	85%	83%	85%	87%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Educación secundaria	38%	41%	44%	46%	48%	49%	48%	47%
Chuquisaca	24%	29%	31%	32%	33%	34%	34%	33%
La Paz	44%	46%	51%	54%	56%	55%	54%	51%
Cochabamba	34%	37%	40%	43%	45%	46%	46%	46%
Oruro	57%	58%	60%	61%	63%	64%	67%	63%
Potosí	32%	39%	41%	42%	46%	45%	47%	47%
Tarija	37%	38%	39%	42%	46%	48%	49%	53%
Santa Cruz	41%	39%	45%	46%	46%	47%	46%	45%
Beni	32%	35%	38%	39%	41%	43%	42%	43%
Pando	18%	26%	32%	33%	29%	34%	32%	33%

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

Cuadro 24. Tasa de promoción por departamento y nivel educativo, 2000-2008

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación inicial	93%	93%	94%	94%	94%	94%	94%	95%	94%
Chuquisaca	96%	96%	96%	98%	98%	98%	97%	96%	95%
La Paz	91%	92%	92%	94%	94%	93%	92%	94%	94%
Cochabamba	92%	93%	94%	95%	95%	95%	94%	95%	94%
Oruro	91%	93%	94%	92%	93%	94%	93%	93%	92%
Potosí	93%	93%	93%	93%	93%	94%	94%	94%	92%
Tarija	92%	94%	94%	94%	94%	95%	95%	94%	94%
Santa Cruz	95%	94%	96%	96%	95%	96%	95%	96%	95%
Beni	95%	94%	96%	95%	96%	95%	94%	95%	93%
Pando	81%	84%	86%	79%	85%	87%	89%	90%	83%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación primaria	89%	90%	91%	93%	93%	94%	88%	89%	89%
Chuquisaca	89%	90%	92%	93%	94%	94%	87%	87%	87%
La Paz	89%	90%	91%	92%	92%	93%	89%	91%	93%
Cochabamba	89%	90%	91%	92%	93%	94%	85%	86%	86%
Oruro	89%	89%	90%	91%	91%	92%	87%	89%	90%
Potosí	88%	89%	90%	91%	91%	92%	86%	87%	87%
Tarija	89%	91%	92%	93%	93%	94%	87%	89%	89%
Santa Cruz	90%	91%	92%	94%	94%	95%	89%	89%	89%
Beni	91%	92%	93%	94%	94%	96%	89%	90%	90%
Pando	85%	89%	88%	88%	90%	91%	84%	85%	81%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación secundaria	81%	82%	82%	83%	82%	82%	82%	83%	85%
Chuquisaca	78%	80%	81%	80%	81%	80%	81%	81%	83%
La Paz	82%	82%	83%	85%	83%	84%	84%	86%	88%
Cochabamba	81%	81%	81%	81%	80%	79%	80%	81%	82%
Oruro	80%	81%	80%	81%	80%	81%	81%	83%	82%
Potosí	81%	82%	82%	82%	81%	81%	81%	81%	79%
Tarija	81%	81%	82%	83%	82%	82%	84%	84%	87%
Santa Cruz	82%	82%	82%	83%	82%	81%	81%	84%	85%
Beni	84%	82%	81%	82%	82%	80%	80%	82%	86%
Pando	78%	82%	72%	81%	79%	78%	80%	82%	79%

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

Cuadro 25. Tasa de reprobación por departamento y nivel educativo, 2000-2008

Nivel y departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación primaria	5%	4%	3%	2%	2%	1%	6%	7%	6%
Chuquisaca	6%	5%	3%	3%	2%	1%	9%	9%	9%
La Paz	4%	4%	3%	2%	2%	1%	4%	5%	4%
Cochabamba	5%	4%	3%	3%	2%	1%	9%	9%	9%
Oruro	3%	3%	2%	2%	2%	6%	6%	5%	4%
Potosí	6%	5%	4%	3%	3%	1%	7%	7%	6%
Tarija	4%	3%	2%	2%	2%	1%	7%	7%	6%
Santa Cruz	4%	3%	2%	1%	1%	6%	7%	6%	4%
Beni	4%	3%	3%	2%	1%	0%	5%	6%	5%
Pando	2%	2%	1%	1%	0%	7%	7%	7%	4%
Educación secundaria	9%	9%	9%	8%	9%	9%	9%	8%	7%
Chuquisaca	12%	11%	11%	11%	11%	12%	11%	10%	9%
La Paz	8%	8%	7%	7%	7%	8%	7%	6%	5%
Cochabamba	10%	10%	11%	11%	10%	11%	11%	11%	9%
Oruro	9%	%	10%	10%	10%	10%	9%	8%	8%
Potosí	10%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	1%	1%
Tarija	9%	10%	8%	8%	8%	8%	7%	8%	7%
Santa Cruz	8%	8%	8%	9%	%	10%	9%	8%	6%
Beni	8%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	8%	6%
Pando	2%	8%	13%	11%	8%	10%	8%	8%	7%

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

Finalmente, y para fines de gestión de los gobiernos municipales y de los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, la variable de infraestructura es también fundamental en este modelo de autonomización de la educación. En efecto, es primordial determinar los costos de infraestructura y los denominados “costos adheridos” (costos de bancos, equipamientos y otros similares).

Como una aproximación a la infraestructura, el cuadro 26 ofrece datos sobre los locales educativos por departamento.

Las diferencias de las magnitudes en 2007 muestran que se requiere también de tratamientos diferenciados, que es preciso realizar tomando este indicador en relación al número de estudiantes, e incluso a la relación maestro/estudiante para tener una idea más cabal por municipios. En el anexo estadístico se podrá ver cómo se dispone de cifras por municipios, lo que corroboraría la necesidad de trabajar en esta perspectiva para las funciones o atribuciones de equipamiento, mobiliario, laboratorios, etc., y no sólo la variable infraestructura (construcción, mantenimiento y ampliación), sobre la base de los resultados que estos ejercicios arrojen.

3. Capacidad de financiamiento de la educación de los gobiernos autonómicos subnacionales

Los ingresos de las autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas son muy limitados. Al inicio de este volumen, se ha hecho una descripción de estos ingresos a la luz de la normativa vigente (la nueva CPE y especialmente la LMA). La cuestión es determinar si dichas autonomías tienen suficientes recursos para atender la materia competencial de educación.

Tomando en cuenta los costos ya señalados, la respuesta es negativa. Las únicas que disponen de cierta capacidad de financiamiento son las autonomías departamentales de Santa Cruz, Tarija y sobre todo Cochabamba y Potosí, gracias a sus ingresos por regalías hidrocarburíferas o mineras, según el caso. Las demás, pese a recibir los recursos IEHD e IDH, carecen de esa capacidad. Por tanto, considerando altamente probable que deban hacerse cargo del pago de salarios, continuarán siendo dependientes de las transferencias del TGN para este cometido. Esto representa una gran condicionante para su descentralización fiscal y financiera.

No obstante, es posible superar estas dificultades apoyándose en la Constitución. Al respecto, el artículo 305 de la nueva CPE señala que “Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar

Cuadro 26. Locales educativos por departamento, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
La Paz	3.402	3.421	3.504	3.532	3.478	3.543	3.545	3.545
Potosí	2.021	2.027	2.069	2.059	2.060	2.078	2.093	2.093
Santa Cruz	1.954	1.981	2.036	2.038	2.018	2.076	2.120	2.120
Cochabamba	1.880	2.084	2.089	2.046	2.039	2.105	2.091	2.091
Chuquisaca	1.080	1.083	1.102	1.097	1.099	1.119	1.127	1.127
Beni	697	689	692	682	667	708	706	706
Tarija	610	615	653	654	627	654	650	650
Oruro	599	600	633	634	611	620	622	622
Pando	237	237	251	240	241	238	247	247
Bolivia	12.480	12.737	13.029	12.982	12.840	13.141	13.201	13.201

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio" [27].

En el caso de los municipios, si bien todos ellos perciben recursos provenientes de la coparticipación tributaria, reforzados con recursos del HIPC y del IDH, sólo muestran capacidad de financiamiento en materia de infraestructura educativa los municipios de tipo C y D (que tienen más de 50.000 habitantes y los que tienen entre 15.000 y 50.000 habitantes), es decir apenas unos 50 municipios de los 324 totales. Los demás, los de tipo A y B (municipios con menos de 5.000 habitantes y entre 5.000 y 15.000 habitantes) carecen de esa capacidad.

La pregunta que surge inmediatamente es la de cómo se financiarán las autonomías. Para empezar a delinear de dónde saldrán los recursos para este propósito, veamos el gráfico 5.

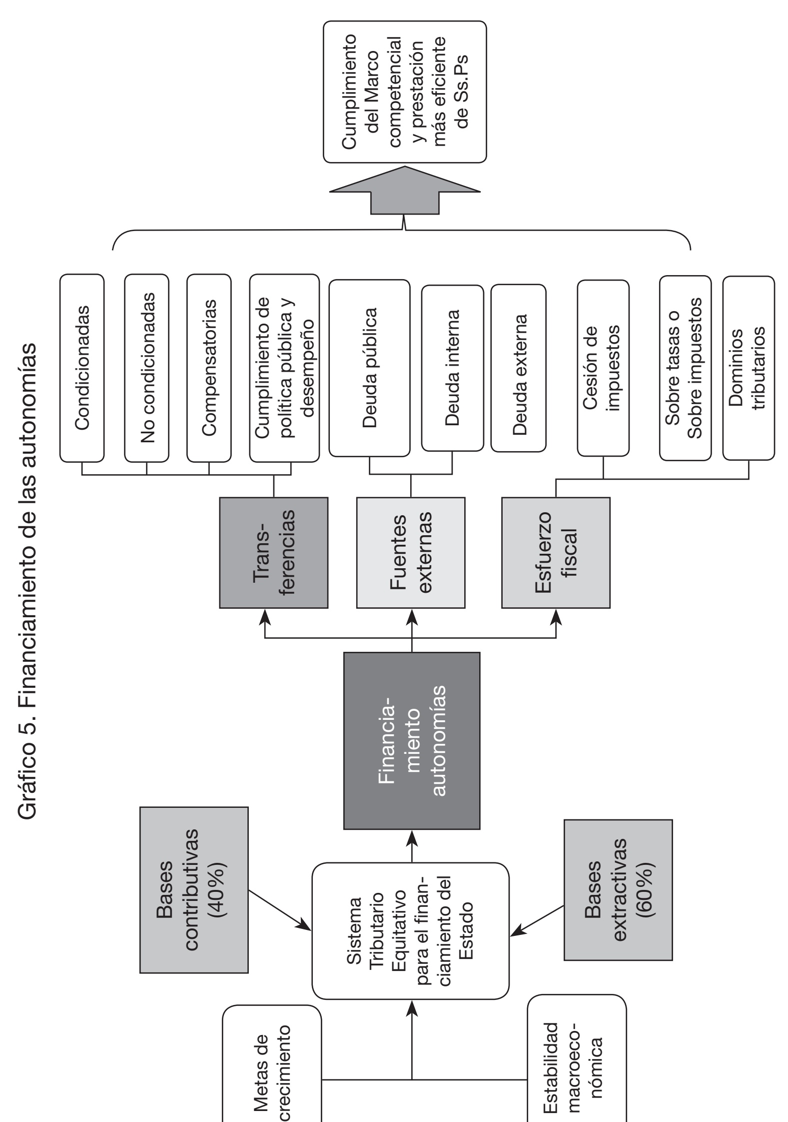
El financiamiento de las autonomías se sostiene sobre tres fuentes principales, que son: las transferencias, las fuentes externas y el esfuerzo fiscal. Este último es el único elemento nuevo, y proviene de impuestos de carácter nacional que se ceden a favor de las autonomías. Hasta ahora sólo se ha asignado a esta categoría el impuesto a los juegos de azar, aunque su aplicación efectiva no se ha concretado porque aún no cuenta con reglamentación ni norma, y eventualmente se creará un impuesto al ingreso de las personas o algún mecanismo similar. Las sobretasas sobre impuestos son una iniciativa que deberá ser asumida por las asambleas legislativas departamentales, los concejos municipales o las asambleas legislativas indígena originario campesinas. Asimismo, es posible reforzar los dominios tributarios, dentro de las iniciativas que deberán ser asumidas por las asambleas legislativas departamentales, concejos municipales o asambleas legislativas indígena originario campesinas.

Estas iniciativas legislativas pueden ampararse en el artículo 272 de la nueva CPE:

> La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones (EPB 2009).

27 Véase el anexo estadístico al final de este volumen.

Gráfico 5. Financiamiento de las autonomías



Fuente: Ministerio de Autonomías.

Evidentemente, no hay mucha tela que cortar, y como dicen todos los ministros de Economía (y antes los de Finanzas), “la sábana es una sola y debe alcanzar para cubrir toda la cama”; por tanto, sólo queda estirarla todo lo que se pueda.

Por su parte, ninguna de las 11 autonomías indígena originario campesinas tiene la capacidad financiera para asumir la competencia educación en lo que respecta a la partida de recursos humanos, que sería la candidata más probable, además de la que ya tenía del nivel municipal, o sea, infraestructura y equipamiento. Otros elementos con elevada probabilidad de transferencia a esta ETA son los costos de organización del control social y la participación indígena. Tampoco disponen de los recursos para este fin. Sin embargo, el artículo 304, IV de la nueva CPE establece que, en el caso de las autonomías indígena originario campesinas, “Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias (las de las Autonomías Indígena originario campesinas) serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley” (EPB 2009).

Conviene no olvidar el hecho de que la forma de iniciar el financiamiento de la competencia educación no es la más positiva. El cuadro 27 muestra una reducción de los recursos asignados a los niveles subnacionales.

Esta reducción de recursos restringe las posibilidades de los niveles subnacionales para asumir las competencias que quisieran o que están en condiciones de asumir, salvo por el problema del financiamiento. Las ETA deberán examinar a fondo esta tendencia en los recursos que se les ha de destinar, especialmente por vía de las transferencias no condicionadas.

Adicionalmente, es preciso tomar en cuenta otro tipo de costos, como el costo de alumnos reprobados, el costo de la deserción escolar, el costo de la deserción escolar femenina, el costo de la infraestructura sin mantenimiento, el costo de los equipamientos obsoletos por acción del avance tecnológico, etc. Sólo por considerar uno de los factores mencionados, se muestra en el cuadro 28 el costo de los estudiantes reprobados.

Como se puede constatar, se trata de una variable relevante, pues los reprobados representan alrededor del 6% del total de estudiantes matriculados. Los costos derivados de esta tasa de reprobación también redundan de manera negativa en las administraciones subnacionales autónomas a la hora de hacerse cargo de estas funciones y atribuciones de la competencia educación.

Cuadro 27. Presupuesto nacional, por municipalidades y gobiernos departamentales autónomos/prefecturas
(en miles de millones de bolivianos)

Algunos resultados preliminares					
Año	PGN	Presupuesto GN	Presupuesto Prefec./GDA	Presusupesto de niveles subnacionales	Porcentaje de subnacionales
2005	40,5	1,7	5,3	7	17,28 %
2006	46,3	2,9	4,9	7,8	16,85 %
2007	58,9	4,2	7,5	11,7	19,86 %
2008	80,5	5,6	6,3	11,9	14,78 %
2009	103	7,7	6,9	14,6	14,17 %
2010	105	5,7	5,4	11,1	10,57 %

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Nación 2005-2010.

Cuadro 28. Costo total por alumnos reprobados, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa de reprobación (primaria y secundaria)	4,9%	4,3%	3,9%	3,4%	3,4%	2,9%	6,3%	6,6%	5,8%
Costo unitario por alumno (Bs)	934	908	1.200	1.301	1.408	1.559	1.849	2.256	2.930
Alumnos matriculados	2.197.089	2.263.158	2.363.162	2.413.420	2.473.252	2.503.783	2.507.835	2.513.255	2.506.302
Alumnos reprobados	107.983	97.995	91.005	82.663	82.869	71.739	158.246	164.986	145.172
Costo total de educación	2.909	3.233	3.613	4.197	4.631	5.009	5.793	6.897	7.555
Costo total por alumnos reprobados	101	89	109	108	117	112	293	372	425

Fuente: Murillo 2010, a partir de información del *Anuario estadístico 2008* del INE.

A continuación se presentan de manera sintética las posiciones de los actores involucrados respecto del financiamiento de la competencia educación:

- El Ministerio de Educación considera que la responsabilidad de asegurar el financiamiento del sector educación debería permanecer en manos del TGN y del Gobierno central, delegando a las autonomías departamentales en la tarea de dotar, "financiar y garantizar los servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento a los Institutos técnicos y Tecnológicos en su jurisdicción", así como en los "programas educativos con recursos establecidos en las normas en vigencia" (LASEP, art. 80) (EPB 2010a); las autonomías municipales les toca " dotar, financiar y garantizar los servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento de las Unidades Educativas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, así como de las Direcciones Distritales y de Núcleo, en su jurisdicción", así como apoyar a los "programas educativos con recursos establecidos en las normas en vigencia" (*ibíd.*). En resumidas cuentas, cambiar para que nada cambie (*gattopardismo*[28]).
- Las gobernaciones autónomas departamentales de Santa Cruz y Chuquisaca (las consultadas en esta investigación) consideran que deberían ingresar a financiar ítems y en su caso programas educativos departamentalizados. Esto está fuera de lo que establece la LASEP.
- Los gobiernos municipales autónomos consultados (Sucre y El Alto) consideran que no deberían financiar más que la infraestructura, como lo han venido haciendo hasta hoy, encuadrados en lo que estipula la LASEP.
- Las autonomías indígena originario campesinas (concretamente las de Jesús de Machaqa, Tarabuco y Charagua consultadas en esta investigación) consideran que requieren de financiamiento proveniente del Gobierno central y de las otras autonomías para poder desarrollar sus atribuciones y funciones. No tienen recursos propios para educación.
- Los maestros consideran que, vengan de donde vengan, los recursos deben enfocarse en mejorar los salarios. Esta visión salarialista es un fuerte condicionante en dicho sector.

---

28 G*attopardismo* equivale en ciencias políticas a la idea de "cambiar algo para que nada cambie". Término inspirado en la novela *Il Gattopardo*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa.

- Los padres de familia, comités de vigilancia y juntas escolares consultadas consideran que los recursos obtenidos deberían destinarse a equipamiento y a mejorar las condiciones de educación de sus hijos e hijas; esto incluye la calidad de la educación como punto focal.

4. Recursos potenciales para la educación con administración autonómica descentralizada

Diversos estudios han propuesto alternativas de recursos potenciales para las autonomías departamental, municipal e indígena originario campesina. A continuación se presenta de manera resumida algunas de las que creemos pueden ser consideradas para financiar la competencia educación.

El trabajo de Yujra (2010: 39-46) plantea la creación de los siguientes ingresos:

- impuesto a los juegos de azar
- impuesto a los activos (1%)
- impuesto al registro de contratos y negocios
- impuesto regional para planillas de salarios altos.

Otro trabajo (Rocabado 2010: 100 y ss.) plantea ingresos en firme que serían:

- impuesto a los casinos
- impuesto a la renta presunta de las personas.

Por otro lado, el estudio de Rojas Beltrán (2010: 114 y ss.) estima conveniente revisar las bases fiscales de las ETA y descentralizar los sistemas fiscales, incluido el de recaudación y fiscalización tributaria.

Por último, autores como Medinacelli (2010: 11 y ss.) consideran conveniente crear un impuesto al salario —a fin de evitar recaer en el régimen de transferencias de los impuestos basados en la explotación gasífera— en beneficio de los entes autonómicos, introduciendo paralelamente un criterio de eficiencia y eficacia, antes que de simple redistribución de ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales. En la misma línea, investigadores como Reynaga Vásquez (2010: 123 y ss.) proponen revisar todo el régimen impositivo y de transferencias para este fin.

De hecho, todos los planteamientos que se enfocan en un impuesto sobre juegos de azar carecen de futuro, pues la propuesta gubernamental se resume en el proyecto de Ley de Loterías y Juegos de Azar, que señala:

> Título IV-Régimen Tributario
> Considerando las características de la actividad del juego se plantea la creación de dos impuestos de carácter nacional, al desarrollo y la participación en los juegos de lotería y de azar, independientemente a sus obligaciones impositivas en actual vigencia establecidas en la Ley Nº 843. Estos tributos son:
>
> i) Impuesto al Juego
> ii) Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ): Este impuesto tiene por objeto gravar la participación en juegos de azar y sorteos. Es un tributo directo que afecta al jugador, con una alícuota del quince por ciento (15%). La responsabilidad de la liquidación, cobro y empoce de este tributo recae sobre el operador en su calidad de agente de percepción. La distribución de este impuesto será de la siguiente manera:
> - El setenta por ciento (70%) al Tesoro General de la Nación (TGN).
> - El quince por ciento (15%) al Gobierno Departamental Autónomo.
> - El quince por ciento (15%) al Gobierno Municipal Autónomo.
>
> Los recursos destinados a los gobiernos departamentales y municipales serán distribuidos, en un sesenta por ciento (60%) de acuerdo al número de habitantes y el cuarenta por ciento (40%) por índice de pobreza.

Como se ve, el Gobierno nacional expresa claramente su intención de captar al menos el 70% de este impuesto, lo que desvanece las esperanzas que las autonomías departamentales y municipales abrigaban al respecto.

Entre los recursos potenciales para el sector educación están los derivados de las metas de la educación para la generación de los bicentenarios del año 2021, que la Organización de Estados Iberoamericanos ha propuesto. En el Congreso Iberoamericano de Educación, celebrado en Buenos Aires el pasado 13 de septiembre de 2010, se aprobó un monto de 100.000 millones de dólares estadounidenses para toda América Latina, para que “todos los niñ@s estudien 12 años,

con calidad, que tengan condiciones sociales y educativas, que exista una nueva formación en el profesorado, además de varios programas de innovación e investigación" [29]. Se aseguró que los ministerios de Educación de 20 países latinoamericanos han aprobado este programa, cuyos fondos se distribuirán con criterio de proporcionalidad poblacional. Para el seguimiento del cumplimiento y el buen uso de estos recursos, se creará el Instituto de evaluación de las Metas 2021 y se apostará a pactos políticos, de manera que la alternancia de los partidos en el poder en sus países no afecte el uso de estos recursos. El proyecto aspira además a conseguir que la lectura, el arte, la música, las ciencias y la tecnología tengan mayor presencia. La XX Cumbre de Ministros de Educación celebrada entre el 3 y el 4 de diciembre de 2010 en Mar del Plata aprobó este programa definitivamente. Esta es otra fuente de recursos que convendría tomar en cuenta, por lo menos para el inicio del proceso autonómico en educación en Bolivia. Está claro que estos recursos no son sostenibles, es decir, se trata de una fuente de recursos de uso exclusivo para un fin determinado y sin garantía de continuidad indefinida.

En suma, se constata que el gasto del sector educación es bastante inflexible, y que no da margen para políticas que no estén relacionadas con la identificación de nuevos recursos para el sector. Por ello, el establecer una política descentralizadora abierta y profunda hubiera coadyuvado a que las autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas se comprometan con el sector de manera más decidida.

Por otra parte, se evidencia una muy preocupante disminución de recursos a los niveles subnacionales autonómicos, que limitaría la posibilidad de estos entes de mejorar su contribución de recursos al sector educación. Cabe preguntarse si la existencia de la Universidad Militar y la Universidad Policial no serán otro factor que vaya a restar recursos al conjunto del sector educación. Empero, se muestra que un proceso descentralizador puede contribuir a una mejor definición de los costos por unidad territorial, lo que redundaría en mejores asignaciones de recursos, más eficientes, eficaces y efectivas.

29 Declaración de Álvaro Marchesi, Secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) de Educación, la Ciencia y la Cultura. *Diario ABC Color* de Asunción del Paraguay, 14/09/10: 88.

CAPÍTULO CUATRO

Gestión educativa, actores y participación social en la gestión descentralizada autonómica de la educación

Este capítulo es el más extenso, porque toca dos aspectos fundamentales e íntimamente relacionados: el de la gestión educativa y el de la participación social. El capítulo examina los instrumentos, los mecanismos y los sistemas de la gestión educativa; examina la distribución de competencias, atribuciones y funciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas, y revisa la coordinación intergubernamental en el sector educación con autonomías, para concluir con un diagnóstico de la capacidad de las autonomías subnacionales para recibir y asumir la competencia educación.

Por lo que se refiere a la participación social, se identifica a los actores del proceso descentralizador en educación, incluyendo la identificación de las instancias de participación ciudadana de la educación con autonomías. Se discute luego la cuestión del control social y el control gubernamental de la educación descentralizada autonómicamente, que es altamente relevante en las circunstancias del proceso. Se pasa revista a las propuestas de participación social y comunitaria de innovación pedagógica y curricular en la educación con descentralización autonómica.

Finalmente, se cierra el capítulo con una cuestión de actualidad palpitante: la participación indígena en la educación dentro de las autonomías indígena originario campesinas, en el marco de la aplicación de estas autonomías en el país.

1. La gestión educativa descentralizada. Instrumentos y mecanismos administrativos del sector educación y su eventual descentralización autonómica

Existe también una relación entre los instrumentos de gestión educativa y los instrumentos de gestión del desarrollo, como se expone a continuación. Está claro que los instrumentos de gestión educativa, que se resumen en:

- estrategia educativa nacional
- plan de desarrollo educativo departamental (PDED)
- programa municipal de educación (PROME)
    - proyectos educativos rurales
    - proyectos educativo de núcleo
    - proyectos educativos institucionales,

se relacionan a su vez con los instrumentos de gestión del desarrollo:

- plan general de desarrollo económico social (PGDES), que en la nueva CPE pasa a denominarse plan nacional de desarrollo (PND)
- plan departamental de desarrollo (PDD)
    - programa educativo departamental (PED), de acuerdo con la Ley Marco de Autonomías (LMA)
- plan de desarrollo municipal (PDM)
    - plan operativo anual (POA)
    - programa educativo municipal (PEM), de acuerdo con la LMA
- plan de desarrollo de la autonomía indígena originario campesina (PDAIOC), de acuerdo con el nuevo texto constitucional
    - programa educativo indígena originario campesino, de acuerdo con la LMA.

Estas relaciones, armonizadas con las nuevas normas constitucionales y autonómicas, deberán regir en el marco de la distribución de competencias, funciones y atribuciones mencionadas (gráfico 6).

Las modalidades de aplicación de estos instrumentos quedan sujetas a modificación. Los PROME deberían concertarse con los gobiernos departamentales autónomos, y los PEI serían programas educativos integrados que integren de verdad a las autonomías departamentales, las municipales y las indígena originario campesinas, donde corresponda.

Gráfico 6. Relación entre instrumentos de gestión educativa y de gestión del desarrollo

Modelo planteado

Autoridades nacionales de educación

Comité departamental de educación
- SEDUCA
- Direcciones distritales
- Direcciones municipales
- Prefecturas
- Consejo departamental
- Consejeros provinciales
- Subprefecturas

Comité municipal de educación
- Gobierno municipal
- Comité de vigilancia
- Dirección distrital
- Junta escolar de distrito

Equipo de gestión
- Dirección de núcleo o red
- Directores de unidad educativa
- Junta escolar
- Junta de núcleo o red
- Alumnos/as

Estrategia Nacional de Educación

Plan de Desarrollo Educativo Departamental (PDED)

Programa Municipal de Educación (PROME)

PER

PEN

PEI

Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES)

Plan Departamental de Desarrollo (PDD)

Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

Plan Operativo Anual de Municipio (POA)

Modelo percibido

Ministerio de Educación viceministerios unidades

Comité departamental de educación
- SEDUCA
- Direcciones distritales
- Direcciones municipales
- CONAMED
- Universidades
- Junta Distrital/Departamental
- Instituciones vinculadas a la producción
- CAINCO
- CIDOB, CEAM, CEPO

Comité municipal de educación
- Gobierno municipal
- Dirección distrital
- Federación de maestros
- Juntas escolares

Equipo de gestión
- Dirección de Núcleo o Red
- Directores de hnidad educativa
- Maestros/as
- Junta Escolar
- Junta de Núcleo o Red
- Alumnos/as

Estrategia Nacional de Educación Ley 1565 de Reforma Educativa

Plan de Desarrollo Educativo Departamental (PDED)

Programa Municipal de Educación (PROME)

PER

PEN

PEI

Plan Nacional de Educación Constitución Política del Estado Plan de Desarrollo Nacional

Plan Departamental de Educación

Plan de Desarrollo Municipal

POA PDM PROME

Fuente: Bejarano, Salazar y Nina 2006.

En suma, hay amplias posibilidades de aprovechar el bagaje de experiencia acumulado, para no partir de cero, que suele ser el pecado de estas reformas, con los altos costos de aprendizaje que esto acarrea, hasta que el personal administrativo se familiarice con las nuevas formas de gestión.

Cabe también tomar en consideración el esquema de organización propuesto por los CEPO para este proceso y que se resume en el organigrama presentado en el gráfico 7.

Esta estructura responde a una concepción intracultural donde básicamente se entiende que la gestión educativa está en manos de los pueblos indígenas, y su ámbito de aplicación previsto se limita prácticamente a las autonomías indígena originario campesinas (CNC 2009: 27). Para el pueblo guaraní (CEPOG), este esquema se concreta en 25 direcciones zonales, y para el pueblo aymara en seis direcciones regionales: Altiplano de La Paz, Valles de La Paz, Yungas de La Paz, Trópico de La Paz, y dos en Oruro.

Queda claro que los pueblos indígenas buscan manejar la intraculturalidad y dejan al Ministerio de Educación la responsabilidad de la interculturalidad. Pero conviene no olvidar el hecho antropológico de que los pueblos indígenas también han protagonizado movimientos espaciales y migraciones, lo que los hace tan interculturales como cualquier otro pueblo o nación.

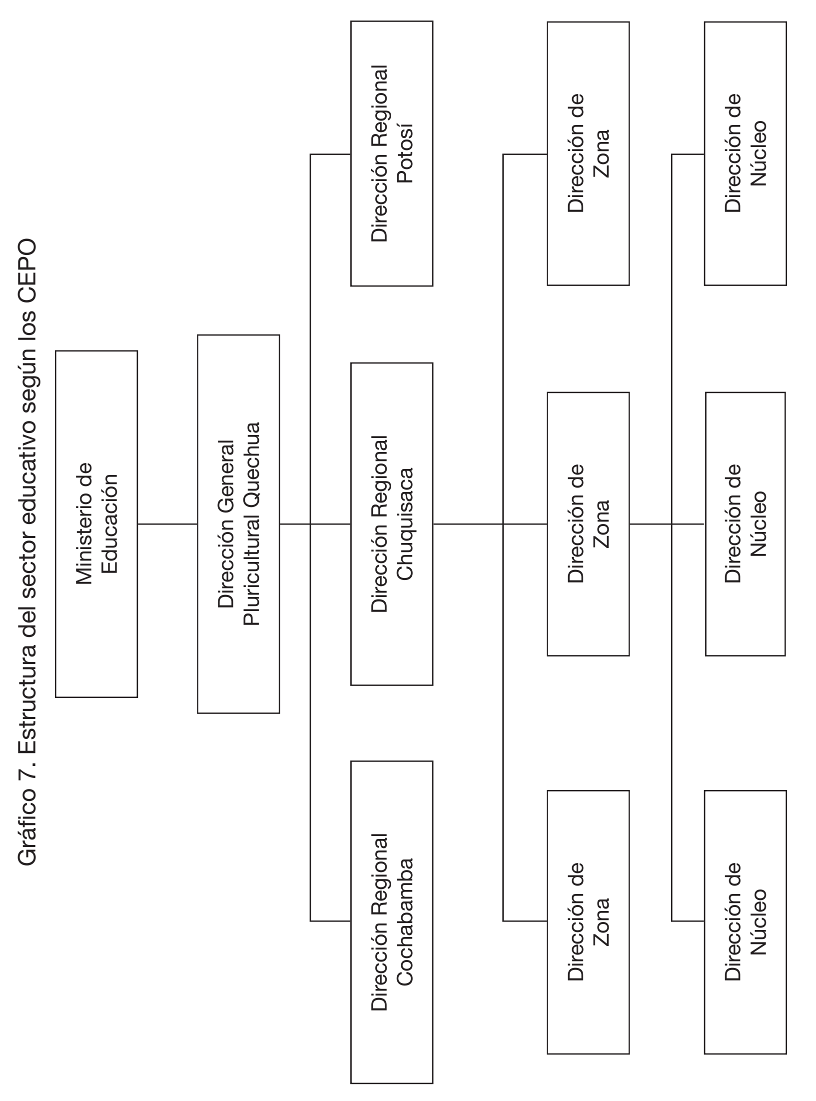
2. Sistemas imprescindibles para asumir la competencia educación en gobiernos autonómicos subnacionales

Indudablemente, debe mantenerse la estructura de los sistemas establecida en la Ley 1178 (SAFCO), que deberá ser ajustada al futuro Sistema de Gestión Pública Plurinacional (SGPP), del todavía vigente Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO).

Es decir, que se mantendrán los siguientes sistemas no financieros:

- el Sistema de Programación de Operaciones, cuyo principal instrumento es el POA;
- el Sistema de Organización Administrativa, cuyo principal instrumento es el organigrama institucional;
- el Sistema de Presupuestos, cuyo principal instrumento es el presupuesto anual, al que se añade ahora el presupuesto plurianual, que en el nivel de núcleo y unidad educativa se convertirá en el presupuesto plurianual participativo.

Gráfico 7. Estructura del sector educativo según los CEPO



Fuente: CEPO.

En cuanto a los sistemas financieros, tenemos:

- el Sistema de Tesorería y Crédito Público, cuyo principal órgano será el Tesoro General de la Nación (TGN), mientras que sus contrapartes en el ámbito subnacional serán los tesoros autónomos departamentales, los tesoros autónomos municipales y los tesoros autónomos indígena originario campesinos;
- el Sistema de Contabilidad Integrada, cuyo principal instrumento es el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y sus contrapartes departamentales, municipales e indígena originario campesinas;
- el Sistema de Administración de Personal, cuyos instrumentos principales son los manuales de funciones y los manuales de cargos;
- el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, cuyos instrumentos principales son los subsistemas de licitaciones, de compras y adquisiciones, de almacenes, de activos fijos y de disposición de bienes.

A todos ellos debe sumarse el Sistema de Control Gubernamental, que comprende los siguientes instrumentos:

- auditorías internas,
- auditorías externas,
- auditorías de sistemas de administración y control gubernamental (SAYCO).

Adicionalmente, este sistema requiere de dos reformas profundas:

- La descentralización administrativa de la Contraloría General de la República, convirtiendo las actuales gerencias departamentales (esquema centralista) en contralorías departamentales y creando las contralorías municipales y las contralorías indígena originario campesinas.
- La aplicación de principios de efectividad, midiendo impactos de equidad, midiendo las oportunidades y el acceso a las mismas, además de factores relacionados con la ecología; midiendo la sostenibilidad de las acciones de la gestión pública plurinacional; reemplazando los criterios económicos que sólo tomaban en cuenta el menor costo de estas acciones públicas; midiendo la eficacia, los resultados y la eficiencia de las intervenciones públicas incorporando el mejor uso de los recursos, sean éstos económicos,

sociales, físicos, infraestructurales, tecnológicos, sociales, culturales o políticos. Estos nuevos criterios están en sintonía con la gestión pública plurinacional descolonizadora, y su aplicación se justifica en el sector educación más que en ningún otro.

Pero además, hay otros sistemas que es preciso adecuar para la autonomización de la educación. No se puede dar una distribución de competencias, y menos aún de funciones y atribuciones, sin un buen sistema de información. En el gráfico 8 se muestra el diseño del sistema de información educativa (SIE) que ya estaba en marcha en el Ministerio de Educación.

En la parte superior del gráfico se presenta el "deber ser", pero en la realidad hay cortocircuitos en el flujo de información de abajo hacia arriba, es decir, desde los SEDUCA, sobre todo en los que están avanzando en la autonomía. Y lo que es más grave aún, se llegó al extremo del funcionamiento simultáneo de dos SEDUCA, uno dependiente de la gobernación departamental (como en Santa Cruz) y otro dependiente del Ministerio de Educación. Este tipo de dispersión organizativa termina destruyendo cualquier sistema de información. Resulta obvio que con la aplicación de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez esto ya no sucederá, ya que los SEDUCA dependerán exclusivamente del Ministerio de Educación, aunque es de esperar que las gobernaciones departamentales instauren alguna unidad administrativa (al menos) en educación, la que en su jurisdicción disputará poder territorial al SEDUCA ministerial.

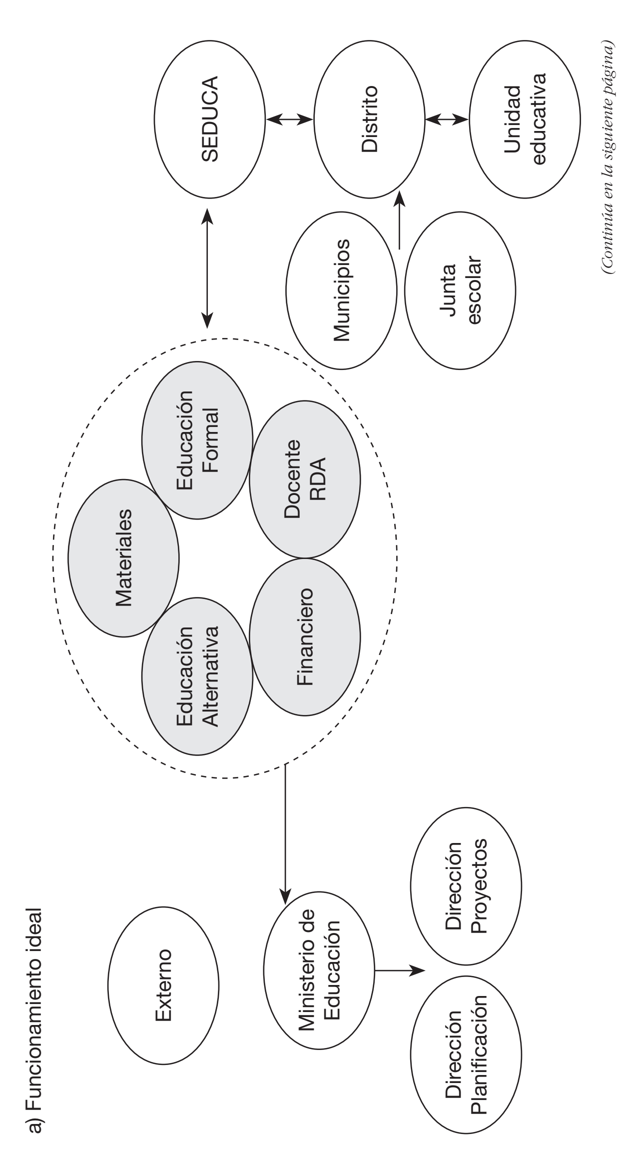
La parte inferior del gráfico 8 muestra el funcionamiento real del Sistema de Información Educativa, donde se puede observar que los aspectos que el Ministerio de Educación centraliza son:

- ítems y planillas
- registro único escolar (RUE)
- registro docente (RDA)
- apertura de institutos de formación docente
- educación superior.

En términos de información, este grupo de atribuciones debió ser compartido entre el Ministerio de Educación, las gobernaciones y los SEDUCA especialmente donde el flujo de información está interrumpido, porque como se observa en el gráfico 8b, la gobernación y el SEDUCA están en un globo, es decir actuando conjuntamente, lo que produce una falta de sintonía cuando la gobernación está en manos de la oposición política.

Gráfico 8. Funcionamiento ideal y funcionamiento real del SIE

a) Funcionamiento ideal



(Continúa en la siguiente página)



b) Funcionamiento real

Gobernación
SEDUCA
Distrito
Unidad educativa
Junta escolar
RUE
Docente RDA
Educación Superior
Capacitación
Ítems planillas
Apertura institutos
Municipios
DUE
OTB
Ministerio de Educación
Ministerio Nacional
DDI

Fuente: Bejarano, Salazar y Nina 2006.

Sucede algo similar cuando el modelo del SIE establece que junta escolar y gobiernos municipales tienen relación con los distritos. En realidad, los gobiernos municipales, las OTB y los directores de unidades escolares actúan de consuno, dejando la relación de la junta escolar al margen de su relación con el distrito escolar.

Este fenómeno es tan grave como el anterior, porque deja a la junta escolar sin conexión con el SIE y con el conjunto del sistema educativo, obligándola a asumir una función de fiscalización de una situación en la que el propio gobierno municipal se convierte en juez y parte. Esto sucede a pesar de que las OTB —que son las juntas de vecinos en el ámbito urbano y los pueblos indígenas—, las comunidades campesinas y los sindicatos agrarios en el ámbito rural, también son parte de las juntas escolares. El meollo de la cuestión está en que los padres de familia y a menudo la junta de vecinos de la zona donde funciona la unidad educativa terminan por ejercer un control hegemónico de la junta escolar, provocando el efecto antes descrito.

Se propone, adicionalmente, los siguientes sistemas:

- sistema de seguimiento
- sistema de monitoreo
- sistema de evaluación de programas
- sistema de convalidación
- sistema de consolidación de información educativa.

Naturalmente, todos los sistemas que acabamos de mencionar deberán estar interconectados, y se puede usar diferentes metodologías para su construcción (Unesco 2007).

3. Distribución de competencias, atribuciones y funciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas

La distribución de atribuciones y funciones de la materia competencial de educación deberá cumplir las tres premisas básicas que se fijan como objetivos de todo sistema educativo: accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Consiguientemente, estos son los principios que guiarán la distribución de la competencia educación en los niveles autonómicos establecidos por la Constitución.

Otro principio es el de considerar la educación como un derecho. El enfoque de derechos en educación tiene las siguientes implicaciones:

- entender que la educación es un Derecho Humano;

- dar prioridad a las poblaciones más vulnerables;
- establece la relación entre titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades;
- establecer claramente el contenido del derecho priorizado según el grupo objetivo;
- presupone un análisis de funciones/obligaciones que defina quién tiene qué obligaciones respecto de quién, especialmente en relación con las causas básicas identificadas;
- presupone que se han identificado y analizado las relaciones de poder existentes en el grupo objetivo en términos de responsabilidad, legitimidad, acceso y control de los recursos;
- se ha realizado el análisis de las percepciones e intereses del grupo objetivo;
- se han identificado y analizado las posibles intervenciones en términos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad para el pleno disfrute del derecho priorizado;
- el derecho se ha desarrollado de acuerdo con los principios de igualdad y de no discriminación;
- se ha analizado el derecho priorizado según estándares internacionales ratificados por el Estado e incorporados en la legislación boliviana;
- se ha incluido el principio de la participación;
- se ha analizado la institucionalización jurídica del derecho "priorizado" en el marco nacional (marco jurídico nacional, política pública y marco de exigibilidad);
- se ha definido las intervenciones necesarias para aumentar las capacidades de los titulares de derechos y mejorar la actuación de los titulares de deberes;
- se ha efectuado un análisis de capacidades de los actores involucrados relativas a los derechos humanos;
- se ha definido los cambios deseados en términos de realización del derecho priorizado;
- se ha diseñado indicadores adecuados para el seguimiento del cumplimiento de los derechos y
- se ha incorporado el principio de rendición de cuentas mediante el uso de mecanismos de verificación y seguimiento (Defensoría, órganos de tratado, etc.).

Finalmente, como ya se dijo, los lineamientos de una política educativa se basan en los principios de equidad, pertinencia, eficiencia, eficacia y relevancia.

Tal vez cabría añadir la efectividad como el criterio que permitirá medir el impacto de la política pública, así como el criterio de sostenibilidad, una vez descentralizada la política pública, para ver cómo cada nivel autonómico puede hacerse cargo de la política pública educativa en su territorio y satisfaciendo todas estas condiciones.

Una clasificación general de las competencias por nivel autonómico establece que las competencias privativas son las del Gobierno central, las competencias exclusivas son las de cada nivel de gobierno, las compartidas son precisamente las que el Gobierno nacional comparte con cada una de las entidades territoriales autónomas, mientras que las competencias concurrentes son las que se asumen de forma colaborativa entre entidades territoriales autónomas. Una definición más específica caracteriza las competencias como sigue:

- *Privativas:* aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- *Exclusivas:* aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
- *Concurrentes:* aquellas en las que la legislación corresponde al Gobierno central, mientras que los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- *Compartidas:* aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Pero, en realidad, Bolivia no es ahora un edificio de cinco pisos (o niveles autonómicos), sino solamente de dos, pues el artículo 276 de la nueva CPE establece que las entidades territoriales autónomas son equipolentes: "Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional" (EPB 2009). Más adelante, el artículo 410 del nuevo texto constitucional establece que:

> II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado
2. Los tratados internacionales
3. Las leyes nacionales, los estatutos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones.

Con esto restituye parcialmente la pirámide de Kelsen (1999), que determina la estructura jerárquica de las normas y leyes del Estado Plurinacional, lo que se puede expresar de la siguiente manera en el gráfico 9, que compara la Constitución anterior con la CPE vigente:

Gráfico 9. Pirámide de Kelsen actual en Bolivia

Fuente: elaboración propia.

La excepción la constituye la autonomía regional, que no tiene cualidad legislativa y que vendría a ser una especie de nivel intermedio (*mezzanine)* entre los niveles departamental, municipal e indígena originario campesino, como se puede ver en el gráfico 9. Por ello, consideramos más precisa la representación de la estructura actual que ofrece el gráfico 10:

Gráfico 10. Estructura de las autonomías en Bolivia

Fuente: elaboración propia.

La razón de ser de la descentralización del sector público es un uso más racional de los recursos, pues las entidades descentralizadas tendrían una eficiencia superior a la de las centralizadas al estar directamente vinculadas con la rama de servicios (rama encargada de la satisfacción de las necesidades sociales y de la corrección de las imperfecciones del sistema de mercado), a través de la asignación de los recursos financieros públicos (Musgrave y Musgrave 1978).

El Gobierno central debe tomar la decisión de asignar bienes directamente o hacerlo a través de los gobiernos locales, considerando, entre otros aspectos, el alcance (nacional o local) de los beneficios, si estos se extienden uniformemente en todo el ámbito nacional (por ejemplo, los servicios de defensa nacional), en tanto que criterios económicos como las economías de escala en el consumo aconsejan la provisión centralizada. Cuando se trata de bienes públicos de carácter local (los beneficios están restringidos a un área geográfica determinada) será preferible la provisión local. Es decir, considerando únicamente razones de eficiencia en la provisión del bien o servicio público, en ausencia de externalidades y de economías de escala en la producción, los beneficios de la provisión descentralizada pueden sintetizarse en:

- una relación estrecha entre los prestadores de servicios y los beneficiarios
- mayor posibilidad de determinar las opciones de desarrollo del servicio
- mayor conocimiento de los costos
- posibilidad de ejercer un control social más efectivo por parte de la población
- mayor flexibilidad para la adecuación y la innovación encaminadas a resolver los problemas locales.

En presencia de externalidades o de economías de escala superiores a los costos de transporte derivados de la centralización del servicio, es más eficiente la provisión centralizada: en la mayoría de los casos existe un *trade-off*, y el grado óptimo de centralización estará determinado por el juego de fuerzas que operan en distintas direcciones.

Tomando en cuenta los aspectos mencionados, la teoría económica convencional (Boadway 1979) sugiere una distribución de funciones según la cual el Gobierno central debería encargarse de la defensa nacional, la administración de justicia y las relaciones exteriores, en tanto que los gobiernos departamentales deberían asumir la

responsabilidad de las obras públicas, la educación, la asistencia social y la sanidad, mientras que a los gobiernos locales les corresponderían las funciones de protección contra incendios, policía, servicios básicos y desarrollo urbanístico.

Debe entenderse que una competencia comprende funciones o atribuciones. Un estudio[30] señala los problemas de las competencias tal como están establecidas en la nueva CPE, pero se va a obviar esta precisión.

Las matrices 6 y 7 muestran las competencias del gobierno departamental autónomo y las de los poderes o sistemas que no están sujetos al poder Ejecutivo del gobierno central, pero que también deben descentralizarse, en el marco de un esquema de autonomías departamentales.

Matriz 6. Competencias educativas de entidades territoriales autónomas, según la LMA

Nivel nacional	Nivel departamental	Nivel municipal	Indígena originario campesina
Normas, políticas, regulación, rectoría, fiscalización y supervisión generales	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias exclusivas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal e indígena originario campesino	Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental e indígena originario campesino	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias exclusivas y de su jurisdicción. Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental y municipal

Fuente: elaboración propia a partir de la LMA.

Como se desprende de la matriz 7, la LMA establece una distribución de funciones y atribuciones coherente con la teoría de la descentralización sectorial. Ahora bien, pueden existir variantes en la distribución de estas atribuciones y funciones. Por ejemplo, el

30 Böhrt (2010) considera competencias a los regímenes, proyectos, políticas públicas, materias competenciales, servicios e incluso bienes concretos y disposición de bienes públicos. En cambio, el autor de este libro prefiere hablar de materias competenciales.

Matriz 7. Atribuciones y funciones exclusivas y concurrentes de la materia competencial educación, según la LMA

Atribuciones y funciones	Nacional	Departa-mental	Municipal	Indígena originario campesino
a) Elaborar, aprobar y difundir las Normas Nacionales de Educación.	•			
b) Elaborar, aprobar y difundir las Políticas Nacionales de Educación.	•			
c) Evaluar las Normas Nacionales y las Políticas Nacionales de Educación.	•			
d) Dirigir, regular, ejercer rectoría, de manera coordinada con las ETA y hacer el seguimiento y evaluación de la Política Educativa.	•			
e) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas departamentales, municipales e indígena originario campesinas de educación, de su ámbito territorial.		•	•	•
f) Aplicar las metodologías, reformas pedagógicas y didácticas de la Política Educativa, y sus reglamentos, y evaluar sus contenidos para su adecuación territorial, en concordancia con la política educativa nacional.		•		•
g) Elaborar el currículo departamental y/o indígena originario campesinas de educación, de su ámbito territorial, para los ciclos primario y secundario, incorporando contenidos significativos de la realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses departamentales y/o indígena originario campesinas de los educandos.		•		•
h) Administración de todo el personal del sector, incluido el administrativo de la infraestructura.		•	•	•
i) Promover, incentivar controlar y supervisar los servicios de la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con las ETA y en función a las políticas y normas y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.	•	•	•	•

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Atribuciones y funciones	Nacional	Departa-mental	Municipal	Indígena originario campesino
j) Descentralizar la gestión educativa a nivel provincial y municipal e indígena originario campesinas, de su ámbito territorial propiciar la formación de Redes, Distritos, Subdistritos y Núcleos escolares, con establecimientos educativos de nivel inicial y primario y Núcleos con el nivel secundario.		•	•	
k) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con las ETA, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales y departamentales.	•	•	•	•
l) Integrar los distintos programas educativos departamentales, municipales e indígena originario campesinas, para su compatibilización y convalidación interterritorial, en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de las ETA, en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel territorial; en lo político, el afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respecto a la diversidad.		•	•	•
m) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.		•	•	•
n) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional.		•		
o) Infraestructura y mantenimiento de la misma de los establecimientos de educación, en todos sus niveles.		•	•	•
p) Cooperar con los gobiernos municipales e indígena originario campesinas en la implementación de políticas de infraestructura y equipamiento escolar.		•	•	•

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Atribuciones y funciones	Nacional	Departa-mental	Municipal	Indígena originario campesino
q) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías, para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.		•		
r) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerla a disposición de la población.	•	•	•	•
s) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la ETA en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición del Ministerio de Educación.	•	•	•	•
t) Desarrollar y aplicar la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.	•	•	•	•
u) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evolución de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y el mejoramiento de la calidad de servicio educativo.	•	•	•	•
v) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de las Escuelas Normales y Técnicas del Departamento, coordinando planes de estudio a nivel nacional.	•	•		
w) Fortalecer los establecimientos escolares, viabilizar su autonomía, capacidad de innovación y práctica democrática, enfoque intersectorial e intercultural, como parte de los Núcleos Escolares, participación de los estamentos de la Comunidad Educativa: maestros, padres de familia y sociedad civil, para beneficio de los educandos.	•	•	•	•
x) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local.			•	•
y) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes educativos en función del desarrollo departamental.		•		

Fuente: elaboración propia.

Ministerio de Educación (W. Gutiérrez, entrev.) considera —y tiene buenas razones para ello— que la política, el currículo y los recursos humanos (incluida la cuestión salarial) deberían quedar enteramente en sus manos. De manera análoga, la gobernación departamental autónoma de Santa Cruz (Nena Arias, entrev.) considera que el currículo nacional no debería exceder el 50%, y el resto debería ser currículo departamental, así como la administración de los recursos humanos y los salarios. Algo similar ocurre con las autonomías indígena originario campesinas, según las cuales el currículo debería ser diseñado íntegramente en las mismas, con lo que la cuestión se complica mucho más.

Pero la matriz 7 tiene la virtud de mostrar un punto de vista técnico de partida. En esta matriz se observa un mayor grado de atribuciones y funciones cruzadas que deberían ejercerse de forma compartida. La concurrencia también aparece frecuentemente. La fiscalización, así como la política y la normativa de nivel nacional, quedan asimiladas, aunque con la cualidad legislativa, se concede la misma para atribuciones y funciones pedagógicas, como de orden administrativo y de gestión, a favor, principalmente de la autonomía departamental, tomando en cuenta que el SEDUCA goza de privilegios semejantes.

Sucede algo análogo en relación a la autonomía indígena originario campesina, que cuenta con más atribuciones y funciones que la municipal, gracias al carácter especial que le otorga la implementación de la interculturalidad y la intraculturalidad, siendo ésta última el eje de su posicionamiento y proyección.

La matriz 8 presenta de manera esquemática las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Conviene puntualizar que esta distribución de funciones y responsabilidades soslaya el hecho de que en muchas de las mismas habrá lo que la CPE llama competencias compartidas —que en este caso serían funciones y responsabilidades compartidas—, y en muchos casos concurrentes, entendiendo por compartidas las que son del nivel nacional con las ETA y las concurrentes entre ETA, como infraestructura y equipamientos (que será claramente concurrente) y el caso de legislación y políticas (que será compartida), dejan sólo las políticas estratégicas en manos del nivel nacional, siendo exclusiva del nivel nacional la regulación y rectoría del sistema de educación.

Matriz 8. Funciones y responsabilidades de la gestión educativa

Nivel de gobierno	Administración		Financiamiento	Conducción, Regulación y Supervisión
	Recursos humanos	Financiamiento		
Gobierno central			• Transferencia a Prefecturas para pago de sueldos y salarios. • Financiamiento de la Reforma Educativa.	• Formulación de las política educativa, control y regulación del sistema. • Regulación y rectoría del Sistema Educativo
Gobernación departamental	• Manejo de la planilla, apoyo técnico y supervisión del calendario departamental. • Supervisión del personal en coordinación con la sociedad.	Provisión del servicio, mantenimiento de la infraestructura.		• Planificación, ejecución y evaluación de la gestión en coordinación con los municipios. • Coordinación con los municipios respecto a la elaboración de los planes educativos municipales.
Gobierno municipal			• Inversión y mantenimiento de las escuelas. • Equipamiento y mejoras de la calidad. • Desayuno escolar.	
Gobierno autónomo indígena originario campesino				• Planificación, ejecución y evaluación de la gestión en el ámbito de su jurisdicción y competencia. • Coordinación con Gobierno Nacional y las ETA respecto a la compatibilización de los planes educativos municipales
Unidad educativa				Supervisión del personal
Comunidad		Identificación de las necesidades de la comunidad y canalización hacia el gobierno municipal.		• Evaluación de los recursos humanos. • Supervisión de la infraestructura.

Fuente: elaboración propia, con datos de Lizárraga 2006a.

4. La coordinación intergubernamental con las autonomías en el sector educación

La coordinación en el sector educativo debe expresarse en una relación íntima entre las ETA y el Gobierno nacional. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (19 de julio de 2010) establece que:

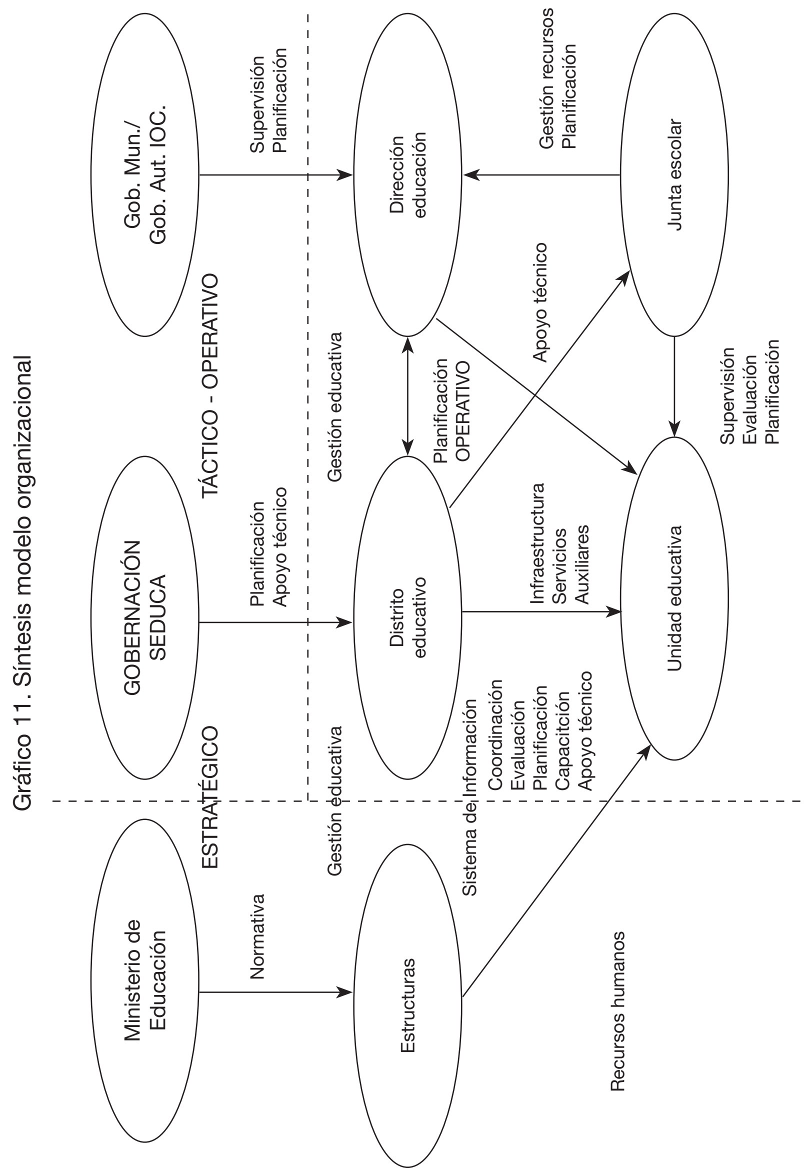
> Artículo 132. (Consejos de Coordinación Sectorial)
>
> I. Los Consejos de Coordinación Sectorial son instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, para la coordinación de asuntos sectoriales.
>
> II. Los Consejos de Coordinación Sectorial estarán conformados por la Ministra o Ministro cabeza de sector, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, en caso que corresponda.
>
> III. Los Consejos de Coordinación Sectorial serán presididos por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y se reunirán a convocatoria de ésta o éste, o a petición de alguno de sus miembros (EPB 2010b).

El gráfico 11 muestra los grados de coordinación entre las distintas ETA y el Gobierno nacional, de acuerdo con la norma.

Las distintas funciones y atribuciones del Gobierno nacional descritas se reflejan en el gráfico a través del Ministerio de Educación, la gobernación departamental autónoma, el SEDUCA y los gobiernos municipales autónomos, así como los gobiernos autónomos indígena originario campesinos por medio de las direcciones municipales de educación y las direcciones indígena originario campesinas de educación, respectivamente. No cabe la menor duda de que la coordinación se asienta en la confianza que inspiran las instituciones, que ganan esa confianza a partir de su consolidación institucional propiamente dicha. Una evaluación reciente (Moreno *et al.* 2010: 213) muestra que la confianza de los ciudadanos en el gobierno municipal como institución se ha consolidado y estabilizado merced a más de 16 años de Participación Popular, y esperemos que el proceso autonómico la mantenga.

Como se observa en el gráfico 12, la confianza en los gobiernos municipales supera el 50% y tiende a crecer. En cambio, las prefecturas, reconvertidas en gobernaciones departamentales autónomas, deberán recuperarse de esa pérdida de confianza desde el año 2008.

Gráfico 11. Síntesis modelo organizacional



Fuente: Bejarano, Salazar y Nina 2006.

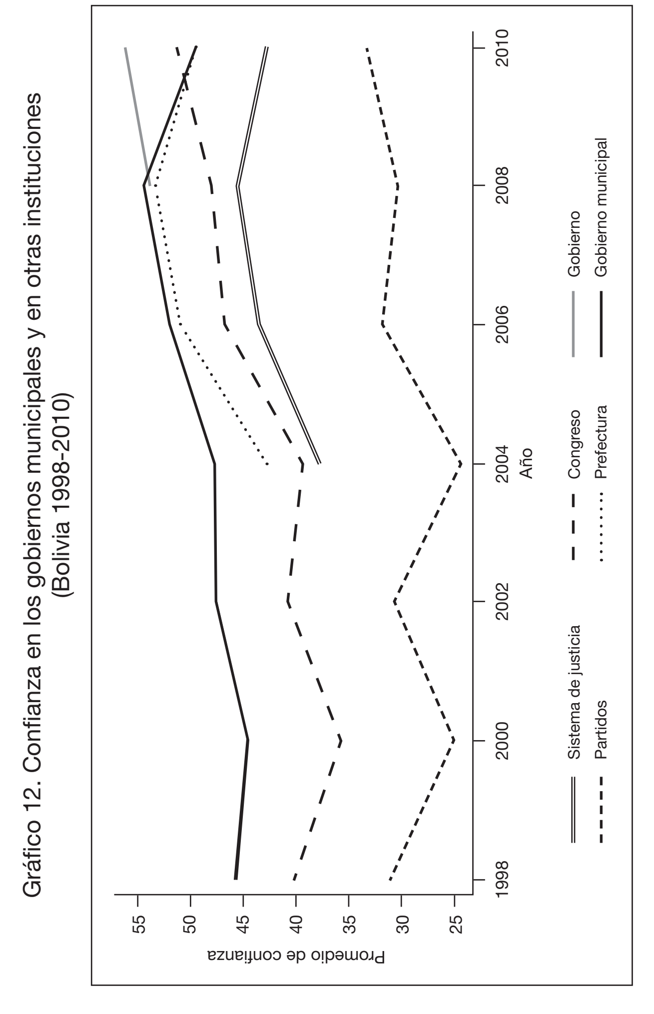


Gráfico 12. Confianza en los gobiernos municipales y en otras instituciones (Bolivia 1998-2010)

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

5. La capacidad de recepción de la competencia educación en las autonomías subnacionales

Los nuevos enfoques de la teoría del desarrollo llevan a considerar que se requiere de una sólida base institucional para establecer fundamentos firmes de la transformación de una sociedad. En el caso de la autonomización de la educación, los planteamientos señalan hasta ahora el camino de retomar lo avanzado en la Reforma Educativa en materia institucional y basarse en esos elementos. De esta manera, todo parecería aconsejar la conveniencia indiscutible de mantener los SEDUCA, las direcciones distritales, los núcleos y las unidades educativas, así como las juntas escolares.

Sin embargo, desde un punto neoinstitucionalista, sería bueno repensar esta(s) visión(es) considerando que si se cuenta con la capacidad legislativa en el nivel departamental, ya no se requiere solamente de un servicio departamental de educación —que es sólo ejecutivo—, sino de una dirección departamental de educación (las viejas DIDES del periodo inicial de la Participación Popular), que puedan además establecer políticas educativas en el ámbito de sus atribuciones, competencias y jurisdicción territorial. Lo mismo vale para el nivel municipal, pues parecería que se debe pasar al concepto de direcciones municipales de educación, antes que de distrito, estableciendo el correlato de la territorialidad autonómica con la sectorial, y en caso de tratarse de municipios muy extensos o con muchos núcleos y unidades educativas, pasar al concepto de subdirecciones municipales de educación dependientes de las subalcaldías distritales respectivas. Todo parece indicar que lo que permanezca será el concepto de núcleo que abarque primaria y secundaria y comprenda entre 7 y 10 unidades educativas del nivel primario solamente. Sin embargo, incluso en este nivel se debe incorporar las unidades educativas de educación especial, las de educación permanente y las de educación técnica.

En cuanto a las juntas escolares, más allá de si se les cambia el nombre o no, debe quedar claro que su función de apoyo al proceso de enseñanza/aprendizaje es fundamentalmente de control, no de fiscalización, como se explica reiteradamente en este volumen.

La perspectiva neoinstitucionalista se centra, por tanto, en establecer prácticas y costumbres de trabajo conjunto entre los cuatro componentes o actores del proceso enseñanza/aprendizaje: padres de familia (PP FF), maestros, estudiantes y comunidad. Los directores de núcleo y de UE deben ser los receptores de estas prácticas e

institucionalizarlas en términos de acciones, actividades, proyectos, programas y currículos.

En cuanto a la medición de este proceso, nos remitiremos a dos fuentes: un estudio publicado por Lora en el año 2005 y las entrevistas realizadas para fines del presente estudio. Dicha investigación (Lora 2005: 56 y ss.) examina la capacidad de las prefecturas para absorber y asumir las competencias que les serían transferidas en un proceso autonómico a partir del análisis de las actuales competencias prefecturales. Las conclusiones son brutales y desoladoras:

- las prefecturas desconocían sus competencias,
- las competencias eran demasiado amplias y dejaban margen a discrecionalidades,
- se evidencia descoordinación intergubernamental,
- las prefecturas se concentran excesivamente en la gestión de servicios,
- sin embargo, la relación presupuestos/servicios revela ineficiencia,
- se constata ineficiencia interna en la asignación del gasto prefectural, pues éste no guardaba proporción con la magnitud de sus competencias,
- hay ineficiencias en la asignación de recursos humanos, económicos, de infraestructura y de equipo
- las prefecturas son fuente importante de empleo (1% de la población departamental y 4% de la urbana en cada departamento como promedio),
- la absorción de competencias es parcial, aunque muestra nichos de alta absorción, según las características de las prioridades del departamento y de la prefectura,
- el factor crítico en la absorción de competencias es la cualificación del personal de la prefectura.

Estas conclusiones llevan, por tanto, a establecer la necesidad de un trabajo decidido en el fortalecimiento institucional en el seno de lo que se convertirá en los futuros gobiernos departamentales autónomos, ya que la base institucional que legarán las actuales prefecturas es preocupante. Otro estudio sostiene básicamente que la burocracia de los mandos medios está obstaculizando los procesos de descentralización, especialmente en el sector educación (Chuquimia 2002: 33).

Por su parte, el análisis de las entrevistas que realizó nuestro equipo arroja las siguientes constataciones:

- Los entrevistados de las autonomías departamentales consideran que no disponen de recursos suficientes para sumir plenamente la competencia educación. Dada la falta de una delimitación precisa de hasta dónde llegan sus atribuciones y funciones, muchas gobernaciones departamentales prefieren evitar el riesgo de invertir en atribuciones y funciones que eventualmente pasen al control del Gobierno central. Por otro lado, reconocen insuficiencias de personal, tanto en términos de número como de capacitación, para asumir todas esas funciones y atribuciones, por lo que consideran imprescindible un programa de asistencia técnica y de capacitación durante el periodo de transición.
- Los entrevistados de gobiernos municipales se mostraron más confiados con respecto a las atribuciones y funciones potenciales que asumirían en la autonomización de la educación, orientadas básicamente al campo de la infraestructura y equipamiento, así como al de la participación ciudadana y el control social. Consideran que los recursos para la educación siempre han de ser insuficientes, pero creen que la Participación Popular les ha permitido adquirir conocimientos y experiencia fundamentales como para poder asumir estas atribuciones y funciones sin mayores inconvenientes. Adicionalmente, perciben la posibilidad de invertir en otros rubros novedosos relacionados con la educación, como la tecnología y las artes. Asimismo, expresaron su temor de que tanto el Gobierno central como las gobernaciones departamentales les transfieran gastos corrientes de carácter salarial.
- Finalmente, los entrevistados de las autonomías indígenas originario campesinas se mostraron confiados en su capacidad para asumir las atribuciones y funciones en materia de infraestructura y equipamiento que ya venían ejerciendo como gobiernos municipales, pero desconocen en qué condiciones y con qué recursos podrían cubrir los costos salariales. Además, sostienen que en educación es fundamental hacerse cargo del currículo y cambiar el idioma, e incluso plantearse un sistema plurilingüe de enseñanza/aprendizaje, lo que supone un costo elevado por los textos, los docentes y las condiciones pedagógicas que demanda este tipo de enseñanza. Consiguientemente, es allí donde mayor incertidumbre se ha podido percibir y donde se dispone de menos condiciones para asumir las atribuciones y funciones de la competencia educación que les vayan a ser transferidas.

6. Los actores del proceso descentralizador en educación. Instancias de participación ciudadana en un marco autonómico

El ejercicio de la participación ciudadana adopta diversas modalidades que es preciso analizar a la luz de una base teórica. Para determinar el tipo de participación ciudadana que se propone para las autonomías departamentales, procedemos primero a un breve recuento de la teoría de la participación ciudadana. Según Cunill (1991), las distintas formas de participación ciudadana pueden clasificarse como sigue:

- *La participación consultiva y/o de asesoramiento* es aquella que convoca a los ciudadanos para fines de consulta o para pedirles opinión sobre políticas públicas, planes, programas o proyectos del órgano público.
- *La participación resolutiva* es la que convoca a los ciudadanos —por medios legales y legítimos (elección directa o indirecta)— para participar en una instancia que tratará y decidirá sobre políticas públicas, planes, programas o proyectos del órgano público, y en este caso inclusive proyectos de normas.
- *La participación fiscalizadora* es la que convoca al ciudadano para ejercer fiscalización sobre la ejecución o resultados de políticas públicas, planes, programas o proyectos. La forma de convocatoria determinará el alcance de la fiscalización. Si los concejos municipales o asambleas departamentales son elegidos por voto democrático, tendrán la potestad de establecer la sanción de las transgresiones a las normas y procedimientos. Si no son elegidos por voto directo (como el comité de vigilancia municipal), solo ejercen una fiscalización en grado de denuncia, que corresponde a un control social abierto y participativo.

A partir de estas definiciones, tipificamos las modalidades que adopta la participación ciudadana como sigue:

- *La participación en la ejecución*, es decir la participación de los ciudadanos en programas y proyectos, especialmente sociales, como son las formas de *minga* practicadas en Bolivia o los programas de trabajo por alimentos.
- *La participación directa*, cuando los ciudadanos participan en cabildos u otras instancias que requieran su opinión —y eventualmente su decisión— sobre asuntos de interés público.

- *La participación indirecta*, cuando los ciudadanos son consultados, a través de encuestas u otras formas indirectas, sobre temas de interés público.
- *La acción ciudadana*, cuando los ciudadanos son convocados a participar en campañas o proyectos de gran apertura y de amplia participación, como las campañas de vacunación o los programas regionales de salud, educación y otros temas específicos.
- *La implicación ciudadana*, cuando se involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones o de acciones del órgano público.

Los instrumentos empleados para esta participación ciudadana pueden ser:

- Las audiencias públicas, donde la autoridad pública abre un espacio para recoger de manera directa las opiniones, demandas o reclamos de los ciudadanos sobre la provisión de algún bien o servicio público. Su ámbito de aplicación es fundamentalmente el local o provincial.
- La iniciativa popular, cuando los ciudadanos, a través de un mecanismo reglamentado, como el de la recolección de un número de firmas, demanda, reclama u opina sobre políticas públicas, normas o procedimientos administrativos utilizados por los órganos públicos.
- El referéndum, cuando los ciudadanos son consultados por voto directo sobre una política pública, normas o procedimientos administrativos utilizados por los órganos públicos.

En el ámbito regional o intermedio, la experiencia latinoamericana muestra el recurso frecuente a dos tipos de mecanismos para encauzar la participación ciudadana:

- Los consejos, donde se establece una representación territorial o funcional para que los ciudadanos debatan sobre políticas públicas, normas o procedimientos administrativos. Normalmente tienen carácter consultivo.
- Las comisiones, donde los ciudadanos, representados por organismos de la sociedad civil, participan en la definición de acciones específicas encaminadas a la adopción o ejecución de políticas públicas, programas, proyectos, campañas de difusión, comunicación o educación del resto de la sociedad civil o en beneficio de un segmento específico de la población (grupos

especialmente vulnerables, niños, mujeres, ancianos, discapacitados, etc.).

Un concepto clave que subyace a todo proceso de control social y participación ciudadana es el de responsabilidad social o *accountability*, entendida como la sujeción a la práctica social de la rendición de cuentas, en el sentido amplio de políticas públicas, normas, fiscalizaciones, procedimientos, planes de desarrollo y visiones de largo plazo que las autoridades públicas deben presentar periódicamente a los ciudadanos que los han elegido, para fines de transparencia, comunicación, difusión, conocimiento, control social y participación ciudadana, en el ejercicio de sus derechos democráticos los unos y de sus deberes democráticos los otros.

A partir de estas bases conceptuales y teóricas, asumimos que en un régimen autonómico se debe adoptar el criterio de que la participación ciudadana fiscalizadora en su función de control social se puede ejercer a través de cualquier organización social, aunque también se pueden mantener los instrumentos creados en el marco de la Participación Popular.

Por tanto, las modalidades de participación ciudadana no fiscalizadoras que proponemos para las autonomías son la participación consultiva a través de un consejo de desarrollo conformado por las instituciones de las fuerzas productivas del territorio. Concretamente: las asociaciones de productores, las cámaras, las OECA, las organizaciones campesinas, las organizaciones microempresariales, las organizaciones sociales, los sindicatos de productores, las ONG que apoyan el desarrollo económico local, las organizaciones productivas de los pueblos indígenas, las entidades financieras y de microfinanzas, además de las organizaciones sindicales como la COD, la federación departamental de campesinos y otros sindicatos relevantes como el de transportistas. Todo ello a fin de garantizar una amplia cobertura.

En este planteamiento se puede incluir, asimismo, la participación de organizaciones de la sociedad civil, como los comités cívicos, los pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y jóvenes, organizaciones de defensa del medio ambiente y OTB como las juntas vecinales. Este organismo o consejo se concibe como un espacio para debatir los planes de desarrollo territorial, los POA del gobierno autónomo, los presupuestos anuales y plurianuales[31], los programas y proyectos

---

31 La LMA (EPB 2010b) tiene la gran virtud de incluir el presupuesto plurianual: La planificación integral *consolida la planificación del desarrollo con la organización*

sociales y económicos, la captación de inversión extranjera directa, las políticas públicas, etc.

Otra modalidad puede ser la participación ciudadana en la ejecución de obras públicas y de obras comunitarias (especialmente en el ámbito rural, donde el gobierno autónomo introducirá obligatoriamente un componente de participación ciudadana).

Adicionalmente, se propone la participación ciudadana a través de la implicación ciudadana en las campañas de salud y educación (campañas de vacunación, de alfabetización, etc.), sobre la base de la participación de los jóvenes de los últimos dos años de colegio y los universitarios.

Asimismo, se plantea impulsar la participación ciudadana a través de la iniciativa popular, con propuestas a cargo de las organizaciones de la sociedad civil (comités cívicos, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y jóvenes, organizaciones de defensa del medio ambiente y OTB), para la aprobación de normas, procedimientos, políticas públicas, programas y proyectos en el ámbito de la jurisdicción autónoma. En el caso de las normas y procedimientos, así como en el de las políticas públicas, es preciso incorporar instrumentos de información ciudadana para garantizar que los interesados tengan una comprensión integral sobre las propuestas en debate. Este tipo de instrumentos (talleres comunitarios y de educación ciudadana) deben servir al mismo tiempo como canales para elevar las iniciativas populares a las asambleas legislativas y concejos municipales, para su discusión y aprobación a través de leyes autonómicas.

También se propone que el gobernador departamental y el alcalde del gobierno municipal autónomo celebren audiencias públicas al menos dos veces al año en cada provincia y comunidad, a fin de conocer sus demandas, sugerencias, críticas, observaciones y propuestas para el trabajo del gobierno autónomo. Finalmente, se debe someter a referéndum en las ETA las políticas y leyes autonómicas de educación que se proponga introducir en las modificaciones de los estatutos autonómicos, a fin de democratizar las decisiones sobre políticas públicas y normas de educación.

La descentralización fiscal financiera podrá permitir mayores y más diversas formas de participación ciudadana, porque los recursos

---

territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual. (LMA, art. 131. I)

públicos, al estar más cerca del ciudadano, son más accesibles a la programación, planificación y orientación por parte de los ciudadanos de los ciudadanos de la ETA, potenciando un mayor compromiso democrático de los mismos en el marco de las autonomías y de las modalidades propuestas de participación ciudadana, en diversos contextos y temáticas propuestas, para el desarrollo regional y departamental de la educación.

En cuanto a la participación social, la LMA (EPB 2010b) señala:

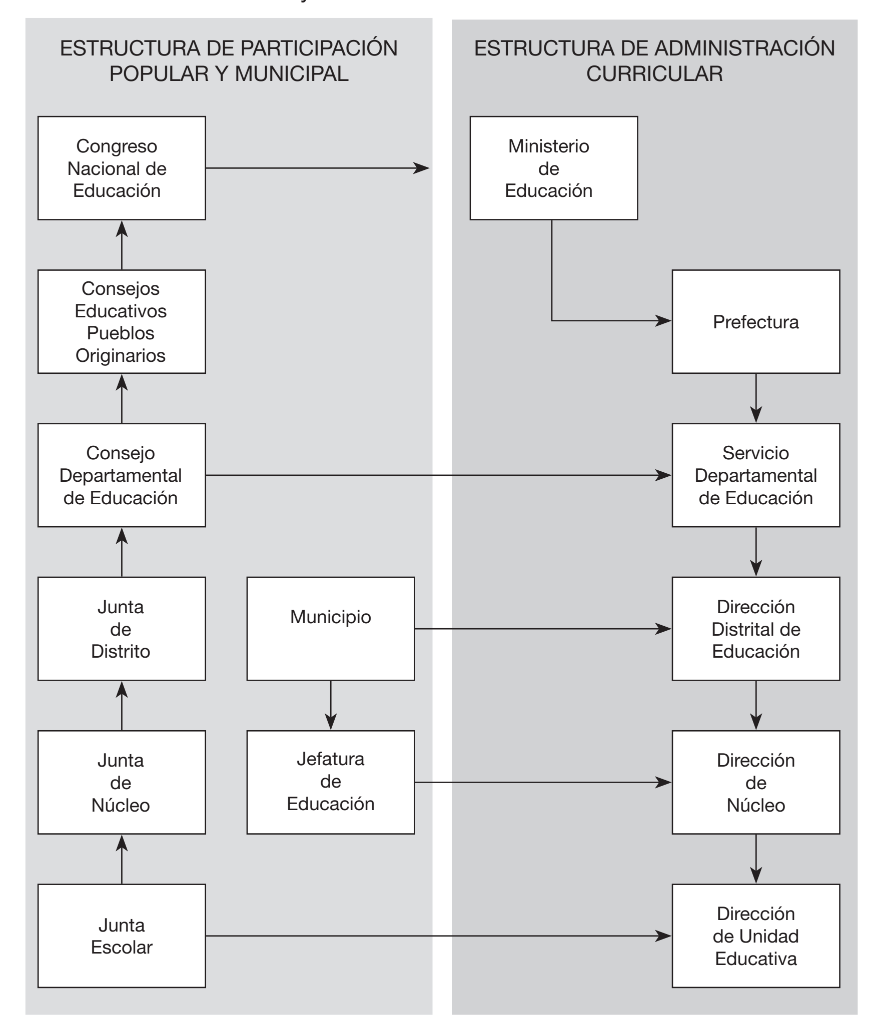
> Artículo 139. (Gestión Participativa). Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo:
> 1. Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
> 2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa.
> 3. Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.

Por su parte, la autonomización de la educación debe prever una participación ciudadana orientada a superar el esquema de las juntas escolares, que no tuvieron un resultado feliz. Casi todas las evaluaciones al respecto establecen, tal como se señaló anteriormente, que las juntas escolares terminaron inmiscuyéndose en la gestión educativa, sin conocimiento y sin convertirse en el factor de apoyo y soporte de la educación en el ámbito de la unidad educativa o del núcleo escolar.

El gráfico 13 ilustra la estructura de la participación ciudadana en la Reforma Educativa, que puede adecuarse ahora al tipo de educación descolonizadora inter e intracultural, con participación directa de las organizaciones sociales y los pueblos indígenas. Ahora bien, una estructura centralista del Estado impide la participación ciudadana, lo que nos lleva a plantear la cuestión de la concepción del sujeto como actor de los poderes locales y del proceso educativo (Yapu 2002: 23).

Cabe considerar como antecedente el hecho de que siempre se pidió se modifique la estructura de participación ciudadana en la reforma educativa, especialmente en lo concerniente a dejar más explícitos los niveles de decisión de las juntas escolares y los consejos educativos de núcleo y de UE (Burgoa 2003: 35).

Gráfico 13. Relación entre estructuras de participación social y administración curricular



Fuente: Bejarano, Salazar y Nina 2006.

7. Control social y control gubernamental de la educación descentralizada autonómicamente

El control social se ejercía a partir del Mecanismo de Control Social a nivel Departamental (MCSD) y del Mecanismo de Control Social a nivel Nacional (MCSN). Este MCSD tuvo un desempeño muy variable y poco público. Son muy pocas las instituciones de la sociedad civil que

conocen las acciones del MCSD y menos las del MCSN. Ha pasado casi inadvertido y tuvo un periodo de funcionamiento de casi seis años.

El Mecanismo de Control Social a nivel Departamental (MCSD) es resultado del Diálogo II o Diálogo 2000 (véase Ministerio de la Presidencia, 2001), y fue reglamentado en la Ley del Diálogo del año 2002. El MCSD surge a partir de la demanda de los pequeños productores, agrupados en organizaciones de microempresarios y en la CIOEC[32]. Todos ellos demandaron que se establezca un mecanismo de participación ciudadana, porque consideraban que los comités de vigilancia no habían cumplido la función de control social en la Participación Popular, ya sea porque habían sido cooptados o corrompidos por las autoridades municipales, o habían sido silenciados a través de puestos de trabajo a familiares de sus dirigentes, o con la concesión de servicios públicos o la adjudicación de obras a empresas constituidas por familiares o palos blancos de los dirigentes de los comités de vigilancia.

Existen varias evaluaciones de lo hecho por los comités de vigilancia en el ámbito municipal, y todas presentan luces y sombras, como toda obra humana. La concepción de los comités de vigilancia viene de las cooperativas, que tienen un consejo de administración y un consejo de vigilancia. Se debe admitir que el diseño institucional no es perfecto, porque los consejos de vigilancia de una cooperativa están conformados por personas que son parte de la cooperativa casi como asociados, de intereses comunes en torno a una inversión o beneficio común que les interesa preservar. Los ciudadanos de un municipio esperan servicios públicos como contraprestación no de una cuota, sino por su condición de habitantes y ciudadanos del municipio, no de asociados, ni tampoco por esperar una rentabilidad del gobierno municipal. He aquí los problemas en esta adaptación forzada.

En todo caso, en el debate estaban en juego las propuestas de la Iglesia católica de asumir la designación de los miembros de un tipo de control social, para supervisar los proyectos municipales y los financiados por el Directorio Único de Fondos o DUF (FPS y FNDR), lo que ampliaba su radio de acción a los ámbitos departamental y nacional. El argumento era que si bien la institucionalidad construida a partir de los comités de vigilancia adolecía de los problemas de corrupción y hasta cohecho señalados anteriormente, también existían prácticas positivas, pues en otros municipios se vio que el comité de vigilancia

32 La CIOEC es la Coordinadora de Instituciones y Organizaciones Económicas Campesinas, que agrupa a asociaciones de productores de quinua, papa, camélidos, etc., y que son el embrión de las futuras pequeñas y medianas empresas rurales del país.

había cumplido su función de control social. Estos problemas se ampliaban si se toma en cuenta que los comités de vigilancia se habían politizado, ya que un 40% de los candidatos a alcaldes y concejales municipales surgían de los dirigentes de los mismos comités, lo que parecía inevitable, ya que no se puede impedir que un militante de un partido político participe en estas instancias.

Por todo ello, la conclusión final fue que los comités de vigilancia tendrían una oportunidad más de seguir desarrollándose, para lo cual se creó mediante decreto un fondo social (un monto no superior al 1% de la coparticipación tributaria) para que los comités de vigilancia cumplan sus tareas de control social a nivel municipal, de modo que se creó el mecanismo de control social solamente a nivel departamental y nacional. El nacional estaba conformado por los presidentes de los MCSD y los departamentales por representantes de organizaciones de la sociedad civil, especialmente de organizaciones productivas, y precio tamiz realizado por la Iglesia católica, a través de encuestas y medios de calificación de candidatos a formar parte de este MCSD (Ministerio de la Presidencia 2001). Esta forma de selección es poco transparente y responda a la relación que los candidatos pudieran tener en el nivel departamental con la Iglesia católica.

El MCSD participa en los comités de proyectos de los fondos FPS y FNDR, y con ello controla que las adjudicaciones de proyectos no beneficien a empresas relacionadas con las autoridades públicas municipales o departamentales, ni a las de las autoridades de los propios fondos. El mecanismo de control social del nivel nacional tiene un representante en el Directorio Único de Fondos. En ambos casos se constata que su actuación ha pasado inadvertida. No hay denuncias, salvo muy pocas (menos de 10) y que han sido resueltas sin conocimiento público. No hay un procedimiento establecido para el desenlace de las denuncias, y tampoco se ha normado el uso de esos puestos en comités de proyectos departamentales ni en el DUF de parte de los representantes de los mecanismos de control social departamental y nacional. No hay un indicador de mayor transparencia, y tampoco se sabe de informes periódicos que los representantes de los mecanismos de control social departamental y nacional hubieran dado a sus bases o a la ciudadanía en general, con excepción de un par de publicaciones de prensa.

Por todo ello, la evaluación del MCSD es peor que la de los comités de vigilancia a nivel municipal. Estos últimos al menos generaron en los primeros cinco años de participación popular un promedio de 60 denuncias anuales (de los 311 municipios en ese momento), y un

promedio de 20 denuncias anuales en los últimos cinco años (inhibidos por los propios representantes de OTB por temor al congelamiento de fondos y al largo trámite de descongelamiento anteriormente descrito, que dejaba a los gobiernos municipales sin recursos por largas temporadas). Estos promedios muestran en todo caso que los comités de vigilancia municipal eran más activos que los MCSD y los MCSN.

De todo ello se desprende que la conformación del MCSD no fue muy acertada, pues la inclusión de la Iglesia católica planteaba problemas. En efecto, la modalidad de participación terminó convirtiendo a las entidades de esa confesión en cómplices de actos viciados, como evidencian los informes sobre la gestión 2003 del FNDR en La Paz, lo que llevó a los representantes del MCSN y del MCSD a observar el más absoluto silencio.

Por lo que se refiere a los comités de vigilancia (CC VV), que son entes de control social del nivel municipal, un estudio anterior (Galindo 2001) mostraba que los mismos habían sido corrompidos a través de cuatro mecanismos:

- la cooptación: los alcaldes incorporaban a los dirigentes de los CC VV a su partido y a la propia estructura municipal, de manera encubierta;
- el nepotismo: los ejecutivos municipales empleaban a parientes de los dirigentes de los CC VV en el gobierno municipal;
- el cohecho: los ejecutivos de los gobiernos municipales pagaban a los dirigentes de los CC VV para comprar su silencio;
- la adjudicación de obras, por parte del gobierno municipal, a empresas vinculadas a dirigentes de los CC VV.

Por esta razón se creó en 2001-2002 el Fondo de Control Social, con el objetivo de lograr que los comités de vigilancia tuvieran autonomía financiera respecto de los gobiernos municipales, para evitar así todo riesgo de corrupción derivada del financiamiento de sus actividades por parte del ejecutivo municipal. Pero esta percepción de corrupción de los CC VV no se desvaneció, por lo que en el Diálogo Nacional del año 2002 se planteó su reemplazo por los mecanismos de control social, que ya existían en el nivel nacional y departamental.

Sin embargo, un estudio reciente (Moreno *et al.* 2010: 214) muestra que la confianza en estos comités de vigilancia se ha mantenido constante, como se puede apreciar en el gráfico 14, y se incrementa en 2006, considerando que, a partir de ese año, para la conformación de los gobiernos municipales se permitió la presentación de candidaturas

locales en agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas, sin necesidad de acuerdos o formar parte de partidos nacionales. Al parecer, la democratización de las candidaturas modificó la conformación de los gobiernos municipales y se irradió sobre su contraparte en la sociedad civil.

La participación social en el ámbito municipal declinó con el tiempo. De una notable dinámica participativa al inicio del periodo de municipalización, se pasó a una menor presencia ciudadana en reuniones, asambleas y cumbres municipales. Una de las posibles explicaciones de esta tendencia es el hecho de que los gobiernos municipales ya se han consolidado institucionalmente y la población puede confiar en que su gestión será estable. Conviene recordar que no ha disminuido la confianza en el gobierno municipal, sino solamente la participación de la gente en reuniones relacionadas con el desarrollo local. También se podría pensar que ya se han cumplido los proyectos más apremiantes, que algunas necesidades prioritarias han sido satisfechas y que los ciudadanos tienen menos incentivos para participar. Por otro lado, es probable que la dinámica política nacional haya opacado la participación municipal justamente desde el inicio del primer Gobierno de Evo Morales.

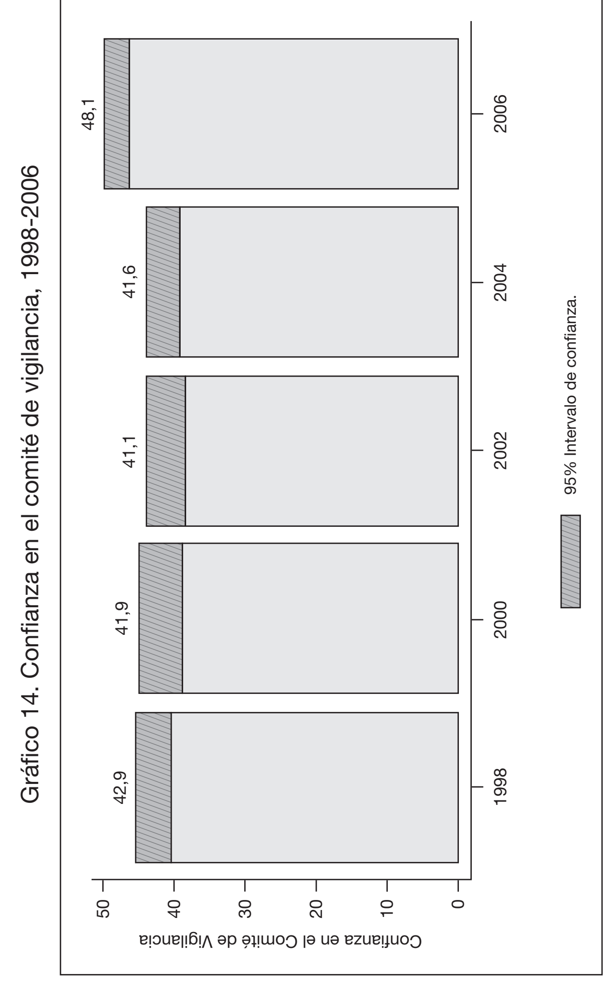
Según el estudio citado, la edad influye en la valoración de los gobiernos municipales. Cuanto menor es la edad de los entrevistados, tanto más positiva es su percepción de las municipalidades. El hecho de vivir en un departamento del oriente influye positivamente. Esto se debe probablemente a una vinculación más fluida con el gobierno local y departamental, y a un alejamiento simultáneo respecto del Gobierno nacional.

De este análisis se desprende la necesidad de que en el marco de las autonomías se replantee la conformación de un control social departamental, e incluso el municipal a pesar de evaluaciones recientes mencionadas. El indígena originario campesino funcionaría a partir de los cabildos y las asambleas de *jiliri mallkus* (en el caso aymara) o autoridades originarias comunitarias.

En el caso de la educación, la situación es más grave aún, ya que los MCSD y MCSN no participaron en ninguno de los controles sobre los proyectos educativos. El comité de vigilancia, que debió participar al menos en el conocimiento, ya que no en la supervisión de los proyectos municipales educativos PME, brilló por su ausencia.

García Linera (2002: 14) considera que el control social surgido de la Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa de los años noventa fue muy limitado, porque los comités de vigilancia

Gráfico 14. Confianza en el comité de vigilancia, 1998-2006



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

carecieron de facultades ejecutivas, aunque parece ignorar que no era ése el sentido de su creación. Asimismo, el trabajo citado confunde control con fiscalización, cuando los únicos órganos llamados a fiscalizar en la actualidad son la Asamblea Legislativa Plurinacional, las asambleas legislativas departamentales, los concejos municipales y las asambleas legislativas indígena originario campesinas. Sin embargo, hay que decir que el error de confundir control social con fiscalización es muy común, y posiblemente haya sido uno de los factores que con tanta frecuencia llevaron a los padres de familia a convertir las juntas escolares en instancias fiscalizadores de los maestros, creando una distorsión sistémica. En cambio, otro autor (Chuquimia 2002) señala que las juntas escolares se dedicaron a ejercer un control administrativo que tensionó a los maestros.

Debemos dejar en claro que no interesa cumplir con la formalidad de establecer un control social, sino de crear un mecanismo que, a través del control social, permita el mejor ejercicio de la ciudadanía.

No debería ser necesario pertenecer a una organización económica para formar parte de una entidad de control social, que debería estar abierta a la participación de cualquier ciudadano/a. La forma de organización territorial de las OTB debería combinarse con la estructura de las organizaciones funcionales de microempresarios, las organizaciones económicas campesinas y rurales, las cámaras de empresarios privados y las organizaciones cívicas (especialmente las provinciales), de modo que la participación de los actores sociales territoriales corresponda a un 50% y la de los actores sociales funcionales al otro 50%, a través de tareas reglamentadas que garanticen el ejercicio de la ciudadanía en un marco democrático, abierto y responsable.

Esta representación debe ser el resultado de un reglamento que establezca formas de autoorganización y sin la intervención de la Iglesia católica ni de entidad confesional alguna, evitando al mismo tiempo la preeminencia de ONG o de instituciones privadas de desarrollo social o de la cooperación internacional, en cualquiera de sus formas.

Este control social reformado en su composición, debe estar conectado a las asambleas legislativas y concejos municipales, así como al control gubernamental, y su participación no puede comprometerlo. Es decir, no se puede incorporar al control social en ningún comité de proyectos de ningún órgano público, y menos en directorio alguno. El control social es por definición independiente, externo a la función pública y su responsabilidad está en ejercer su control a través de mecanismos como el acceso a documentación, procedimientos de contratación de obras, créditos y personal, así como a información

contable, fiscal, de planes de desarrollo, de proyectos, etc.; promoción de la capacitación ciudadana sobre derechos y deberes; información ciudadana de planes, programas y proyectos, etc.

De esta manera se garantiza un control social acorde con las autonomías, ligado al desarrollo departamental, regional, local y comunitario indígena originario campesino con participación provincial, que acompañe la labor de las asambleas legislativas y los concejos municipales autonómicos.

La descentralización fiscal y financiera exige un control social, ya que se supone que el principio de subsidiariedad también se aplica en esta materia. Es decir, se supone que el gobierno autónomo está más cercano al ciudadano, y por tanto, se debe esperar mayor participación de éste en el control social a nivel autónomo subnacional.

En cuanto al control social, la propia Ley Marco de Autonomías (EPB 2010b) establece lo siguiente:

> Artículo 142. (Garantía de Control Social). La normativa de los gobiernos autónomos garantizará el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, cualquiera sean las formas en que se ejerciten, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.
> Artículo 143. (Continuidad de la Gestión Pública). El control social no podrá retrasar, impedir o suspender, la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado y los intereses o derechos colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado. El potencial daño deberá ser determinado por autoridad competente.

La autonomización de la educación debe prever un control social que separe la participación ciudadana del control social como tal. El gran error de las juntas escolares, fue que confundió su función y terminó convirtiéndose en el terror de los maestros, que terminaron rechazándolas, con el consiguiente debilitamiento de la participación ciudadana convertida en control administrativo, social y hasta político sobre los maestros. El control social se establece actualmente en las autonomías, y no se ejercerá en el nivel municipal solo a través de los comités de vigilancia —que podrán mantenerse donde hubo buenas experiencias—, sino que cualquier organización social e incluso los ciudadanos particulares podrán ejercer el control social. Pero lo que cada estatuto departamental autonómico, estatuto autonómico indígena

originario campesino y cada carta orgánica municipal debe establecer claramente son los instrumentos y mecanismos de este control social, para que éste no se convierta en caza de brujas ni en control discrecional, que termine por diluir las competencias administrativas de los órganos descentralizados de la gestión educativa.

Por su parte, el control gubernamental deberá ser aplicado de manera directa en el sector educación en todos los niveles de gobierno, tal como está concebido en la Ley SAFCO 1178, y con las modificaciones que establezca el nuevo Sistema de Gestión Pública Plurinacional (SGPP).

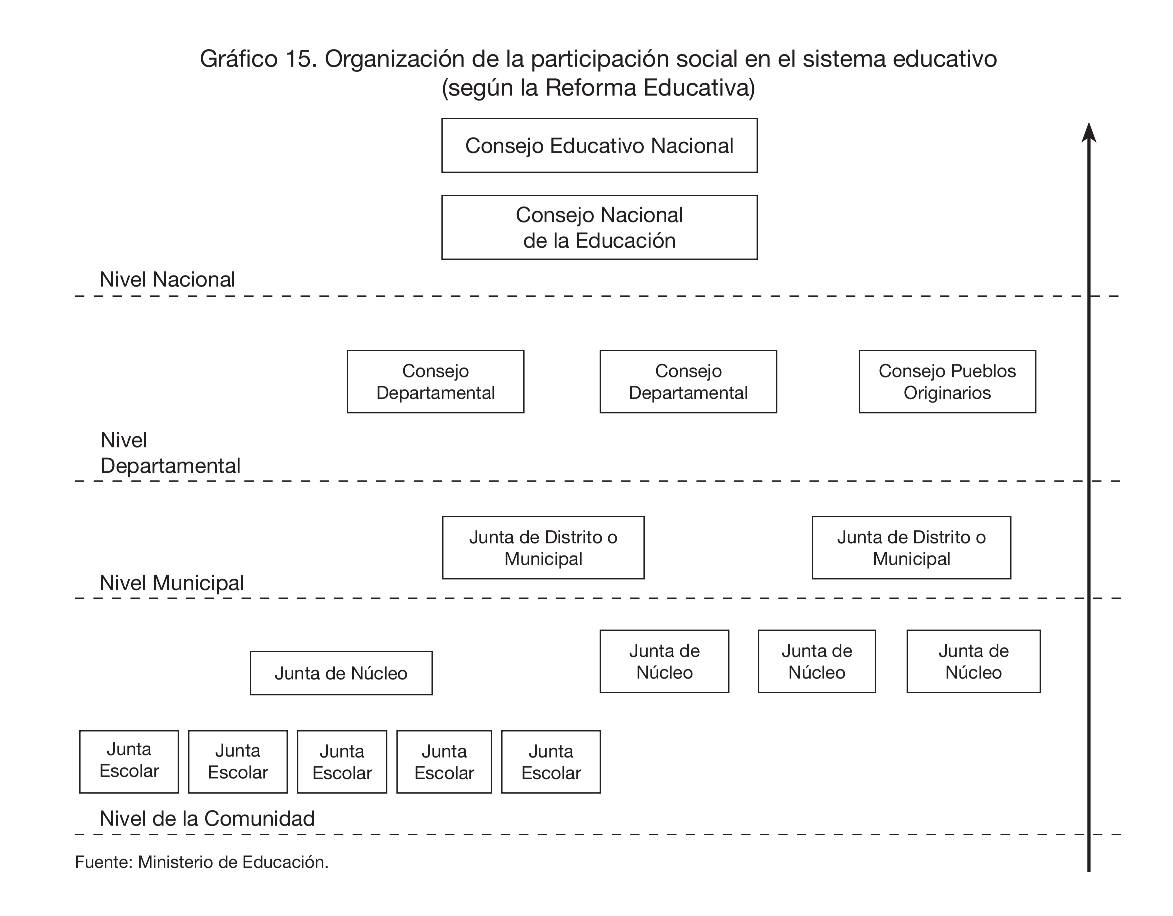
8. Propuestas de participación social y comunitaria para la innovación pedagógica y curricular en la educación con descentralización autonómica

La participación ciudadana en un marco autonómico debe recoger lo avanzado hasta el momento y, además, establecer interrelaciones sinérgicas. El punto de partida es el esquema que instauró la Reforma Educativa y que se presenta de manera sintética en el gráfico 15.

Este esquema podrá incorporar ajustes, pero deberá mantenerse en lo esencial. De hecho, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez recoge esta forma de organización de la participación ciudadana en educación:

> *Artículo 90. (Participación Social Comunitaria)* Es la instancia de participación de los actores sociales y comunitarios, con representación y legitimidad, vinculados al ámbito educativo. La participación social comunitaria comprende la estructura, mecanismos, composición y atribuciones dirigida al apoyo en el desarrollo de la educación, sujeta a reglamentación.
> *Artículo 91. (Objetivos)* Son objetivos de la Participación Social Comunitaria:
> Participar en la formulación y lineamientos de políticas educativas en todo el Sistema Educativo Plurinacional, para contribuir a la calidad de la educación, en el marco de la corresponsabilidad de todas y todos los actores educativos.
> Garantizar el respeto a las atribuciones, roles y responsabilidades educativas específicas, establecidas en las normas y reglamentaciones del Sistema Educativo Plurinacional, en lo concerniente a los aspectos administrativo-jerárquico, técnico-docente, educativo-estudiantil y de la participación social comunitaria.

Gráfico 15. Organización de la participación social en el sistema educativo (según la Reforma Educativa)



Fuente: Ministerio de Educación.

Consolidar el carácter comunitario y democrático de la Participación Social Comunitaria, respetando la diversidad de los actores educativos y sus formas de organización para la participación social comunitaria, con legitimidad y representatividad.
Promover consensos entre los diferentes actores de la educación para la definición de políticas educativas, comprendiendo que la educación es un bien común y corresponsabilidad de todas y todos.
Lograr la Participación Social Comunitaria con vocación de servicio, compromiso, solidaridad, reciprocidad y complementariedad entre todos los actores educativos.
Participar en la planificación, control, seguimiento y evaluación del proceso educativo, respetando las atribuciones específicas de los actores educativos y la delimitación territorial y geográfica de la Participación Social Comunitaria.
Contribuir al logro de la eficiencia administrativa a través de un control social para optimizar el funcionamiento del Sistema Educativo Plurinacional.
Artículo 92. (Instancias de Participación Social Comunitaria) Las instancias de Participación Social Comunitaria en la educación, están conformadas por las organizaciones e instituciones relacionadas a la educación, con representatividad, legitimidad y correspondiente a su jurisdicción. Su estructura comprende:

a) *Congreso Plurinacional de Educación:* Es la instancia máxima de participación de todos los sectores de la sociedad, para la formulación y definición de lineamientos de la política plurinacional de educación. Será convocado por el Ministerio de Educación cada cinco años.
b) *Consejo Educativo Plurinacional:* Propone proyectos de políticas educativas integrales de consenso y evalúa el cumplimiento de las conclusiones del Congreso Plurinacional de Educación.
c) *Consejos Educativos de Naciones y pueblos indígena originario campesinos:* Las naciones y pueblos indígena originario campesinos en el marco de su estructura organizativa a través de sus organizaciones matrices, Consejos Educativos de Pueblos Originarios y las instancias propias de cada uno de ellos, con representación de carácter nacional, regional y transterritorial, participan en la formulación de políticas y gestión educativas, velando por la adecuada implementación y aplicación de las mismas en la gestión del Sistema Educativo Plurinacional para el desarrollo de una educación intracultural, intercultural, plurilingüe, comunitaria, productiva, descolonizadora, técnica,

tecnológica, científica, critica y solidaria desde la planificación hasta la evaluación en lo nacional y en cada una de las entidades territoriales autónomas.

d) *Consejos Educativos Social Comunitarios:* A nivel Departamental, Regional, Distrital de Núcleo y Unidades Educativas, participan en la gestión educativa, de acuerdo a su ámbito de competencia, en correspondencia con las políticas educativas plurinacionales y reglamentación específica.

e) *Consejos Consultivos del Ministerio de Educación:* Instancia de consulta y coordinación del Ministerio de Educación con los actores educativos, sociales e institucionales.

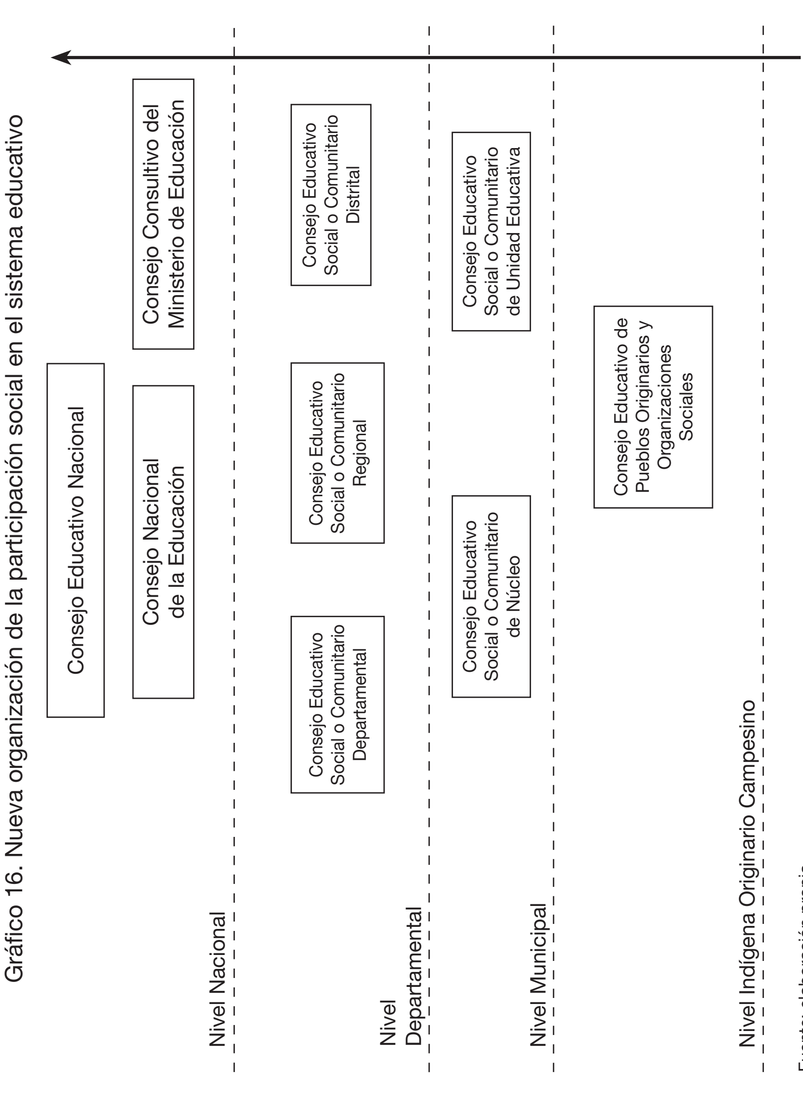
Esta estructura tan piramidal no condice con una estructura autonómica y descentralizada del Estado boliviano. Tomando en consideración otras propuestas recogidas en distintos documentos de trabajo de organizaciones dedicadas a la educación (CEBIAE 2006d y Campaña por el Derecho a la Educación 2009), una estructura alternativa de la participación ciudadana en educación sería la que presenta el gráfico 16.

De todo lo expuesto se podría concluir que las juntas escolares han muerto, y que las instancias de participación ciudadana son mucho más institucionalizadas y corporativizadas, aun tomando en cuenta que esta propuesta no rescata las experiencias de base comunitaria y se relaciona con las nuevas instancias de las ETA establecidas en la nueva CPE.

La conexión entre actores sociales y participación social constituye un nuevo escenario, que en Bolivia se ha explorado desde 1995, pero que ahora tiene su mayor desafío en la LASEP. Hay otros enfoques, en los que incluso se llega a vincular la participación ciudadana con la necesidad de capacitar al personal docente sobre la manera de encauzar y aprovechar esta participación educativa en el proceso educativo (Pérez 2003: 58).

Cabe señalar que las opiniones de los actores son muy divergentes. Los maestros, a través de sus organizaciones sindicales de La Paz y Oruro, han manifestado serias dudas sobre la capacidad de las comunidades para definir e influir en el proceso educativo de enseñanza/aprendizaje, y consideran que las organizaciones sociales serán manipuladas políticamente para imponer los criterios gubernamentales en estas instancias de participación social. Las organizaciones de padres de familia y otras organizaciones sociales como las juntas vecinales han expresado su pleno acuerdo con esta formulación de la LASEP.

Gráfico 16. Nueva organización de la participación social en el sistema educativo



Fuente: elaboración propia.

9. La participación indígena en la educación dentro de las autonomías indígena originario campesinas

La participación indígena en la educación en el marco de las nuevas autonomías indígena originario campesinas deberá ser considerada a la luz de los siguientes artículos de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (EPB 2010a):

> Artículo 12. (Educación Inicial en Familia Comunitaria). Constituye la base fundamental para la formación integral de la niña y el niño, se reconoce y fortalece a la familia y la comunidad como el primer espacio de socialización y aprendizaje. De cinco años de duración, comprende dos etapas:
>
> 1. *Educación Inicial en Familia Comunitaria, no escolarizada*. Es de responsabilidad compartida entre la familia, la comunidad y el Estado, orientada a recuperar, fortalecer y promover la identidad cultural del entorno de la niña y el niño, el apoyo a la familia en la prevención y promoción de la salud y la buena nutrición, para su desarrollo psicomotriz, socio-afectivo, espiritual y cognitivo. De tres años de duración.
> 2. *Educación Inicial en Familia Comunitaria, escolarizada*. Desarrolla las capacidades y habilidades cognitivas, lingüísticas, psicomotrices, socio-afectivas, espirituales y artísticas que favorezcan a las actitudes de autonomía, cooperación y toma de decisiones en el proceso de construcción de su pensamiento, para iniciar procesos de aprendizaje sistemáticos en el siguiente nivel. De dos años de duración.
>
> Artículo 13. (Educación Primaria Comunitaria Vocacional). Comprende la formación básica, cimiento de todo el proceso de formación posterior y tiene carácter intracultural, intercultural y plurilingüe. Los conocimientos y la formación cualitativa de las y los estudiantes, en relación y afinidad con los saberes, las ciencias, las culturas, la naturaleza y el trabajo creador, orienta su vocación. Este nivel brinda condiciones necesarias de permanencia de las y los estudiantes; desarrolla todas sus capacidades, potencialidades, conocimientos, saberes, capacidades comunicativas, ético-morales, espirituales, afectivas, razonamientos lógicos, científicos, técnicos, tecnológicos y productivos, educación física, deportiva y artística. De seis años de duración.

Artículo 14. (Educación Secundaria Comunitaria Productiva).

1. Articula la educación humanística y la educación técnica-tecnológica con la producción, que valora y desarrolla los saberes y conocimientos de las diversas culturas en diálogo intercultural con el conocimiento universal, incorporando la formación histórica, cívica y comunitaria. Tiene carácter intracultural, intercultural y plurilingüe. Fortalece la formación recibida en la educación primaria comunitaria vocacional, por ser integral, científica, humanística, técnica-tecnológica, espiritual, ética, moral, artística y deportiva.
2. Permite identificar en las y los estudiantes las vocaciones para continuar estudios superiores o incorporarse a las actividades socio-productivas. Está orientada a la formación y la obtención del Diploma de Bachiller Técnico Humanístico, y de manera progresiva con grado de Técnico Medio de acuerdo a las vocaciones y potencialidades productivas de las regiones y del Estado Plurinacional. De seis años de duración.

Artículo 18. (Reconocimiento de saberes, conocimientos y experiencias). Los saberes, conocimientos y experiencias de las personas, adquiridos en su práctica cotidiana y comunitaria, serán reconocidos y homologados a niveles y modalidades que correspondan al Subsistema de Educación Alternativa y Especial.

Los artículos 12, 13 y 14 hacen referencia no sólo a la educación comunitaria indígena sino a todo el sistema educativo, por lo que no se los puede considerar directamente aplicables a los pueblos indígenas. Sólo el artículo 18 parece pertinente en relación a los pueblos indígenas y comunidades campesinas originarias. Sin embargo, rescatamos lo dicho anteriormente sobre los consejos educativos de pueblos originarios y organizaciones sociales, que tienen carácter nacional y transterritorial, y su función es la de participar en la formulación de políticas educativas, velando por la adecuada implementación y aplicación de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe desde la planificación hasta la evaluación.

Finalmente, en cuanto a la educación superior, la misma ley (EPB 2010a) establece lo siguiente en relación a la Universidad Indígena Boliviana Comunitaria Intercultural Productiva:

Artículo 60. (Universidades Indígenas).

1. Son instituciones académico científicas de carácter público, articuladas a la territorialidad y organización de las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Estado Plurinacional,

que desarrollan formación profesional e investigación, generan ciencia, tecnología e innovación a nivel de pre grado y post grado.

2. Desarrollan procesos de recuperación, fortalecimiento, creación y recreación de conocimientos y saberes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, desde el espacio académico científico, comunitario y productivo.
3. La instancia de definición de políticas institucionales, en las universidades indígenas, son las Juntas Comunitarias, compuesta por organizaciones indígenas nacionales y departamentales, su funcionamiento será reglamentada por el Ministerio de Educación.
4. Están autorizadas para emitir Diplomas Académicos, los Títulos Profesionales serán otorgados por el Ministerio de Educación.

Como se observa, estas propuestas de participación indígena son más bien genéricas e institucionales antes que de participación directa de los pueblos originarios, que presumiblemente deberán sujetarse también a las formas establecidas para los niveles nacional, departamental y municipal antes descritos.

Cabría concluir que, con el SEDUCA en manos del Ministerio de Educación, la gestión educativa podrá aplicar todo lo aquí señalado sólo en calidad de una delegación —que en realidad será una desconcentración más que descentralización—, donde los SEDUCA quedarán reducidos al papel de meras sucursales del Ministerio de Educación, dejando a las autonomías como simples espectadores del proceso. Esto es muy riesgoso, pues si la autonomía avanza en todos los planos, pronto se hará evidente que sólo el sector educación quedará rezagado en la gestión administrativa y técnica, y se revelará como incompatible cuando se pretende lograr una coordinación intersectorial.

Ahora bien, reconociendo que en educación no se cuenta con la capacidad institucional para recibir la competencia íntegramente, planteamos que el proceso de la transferencia de funciones y atribuciones se verifique de manera especialmente gradual en dicho sector, a fin de garantizar la continuidad y el cuidado necesarios.

Los críticos de la nueva CPE señalan que el gobierno central entrega a las autonomías solamente competencias generales (planificación, promoción del desarrollo, etc.), y no las sustanciales (Oporto 2010). Tal parece que la realidad dará la razón a estos críticos, porque no se deja nada para ejecutar la competencia educación de manera descentralizada. En la nueva CPE se establece que la educación es

una competencia compartida, lo que debería llevar a una acción más decididamente descentralizadora. La propuesta de catálogo de competencias que se presenta en este capítulo es conservadora, pero ni siquiera se podrá aspirar a cumplirlas con las definiciones adoptadas en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. El propio Ministerio de Autonomías tiene reparos sobre este enfoque del sector, por lo expresado en reuniones técnicas interministeriales[33].

La propia participación social se establece en el marco de una estructura que va desde lo nacional hasta lo local[34]. Actitud que se va reproduciendo en el marco de una acción que, en lugar de reconocer los logros y los avances de los CEPO, por ejemplo, da marcha atrás y se refugia en una visión gremialista y centralista.

33 Entrevistas realizadas a técnicos de los ministerios de Autonomías y de Educación.

34 Esto se ve reforzado con el proyecto de ley de Control y Participación Social, aún no presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional, que establece un consejo nacional, consejos departamentales y municipales de control y participación social, en una estructura vertical contrapuesta al accionar de estas instancias sobre las autonomías, que son entes descentralizados.

CAPÍTULO CINCO

Aspectos pedagógicos, curriculares y didácticos pertinentes en el esquema autonómico

El aporte principal de este capítulo es el hecho de enfocar los temas curriculares a la luz de un cúmulo de propuestas, muchas de las cuales, como las de los CEPO, ya han sido implementadas. Por eso se parte de una revisión de la experiencia de la Reforma Educativa en materia curricular, describiendo cómo se desempeñó la gestión pedagógica y curricular en el sector.

Se revisa también las experiencias en la aplicación de instrumentos pedagógicos que puedan ser útiles en las autonomías: proyecto educativo de unidad (PEU) y proyecto educativo de red (PER), así como el modelo de centros de recursos pedagógicos (CRP), para concluir con un examen de los aspectos curriculares en un marco autonómico.

1. Aspectos rescatables de la Reforma Educativa: cambios pedagógicos y en la gestión educativa

Los cambios en la gestión educativa que se pueden rescatar para una autonomización de la educación provienen de dos direcciones: los que afectan a la gestión educativa propiamente dicha y los que tienen relación con la participación de los actores sociales en la educación. El gran conflicto se da sobre si estas dos áreas de trabajo son diferenciadas o han terminado por entrecruzarse en la gestión de la educación boliviana propiamente dicha.

Por lo que se refiere a la gestión, los directores de unidades educativas entrevistados coinciden en que se ven coartados por las direcciones distritales, y que las direcciones de red muchas veces entorpecen o ralentizan los procesos en lugar de acelerarlos o darles mayor fluidez (entrevistas en Sucre y El Alto).

Por ejemplo, en el marco de la elaboración de los proyectos educativos de red (PER), el proceso desarrollado permitió capacitar a directores, docentes y juntas escolares en la perspectiva de construir comunidades educativas. Concretamente, los directores fueron capacitados en temas de gestión institucional, mientras que los docentes fueron capacitados en la elaboración de proyectos de aula —dentro de la propuesta pedagógica de la Reforma Educativa—, con la perspectiva de mejorar la calidad de los aprendizajes (Catacora 2005). Un aspecto importante fue el trabajo en la autoestima de los maestros, que se complementó con la organización de ferias y actividades culturales, donde los docentes compartían sus experiencias, demostrando un elevado nivel de satisfacción profesional.

Por su parte, las juntas escolares desarrollaron habilidades en procesos de control social y apoyo en los procesos pedagógicos. El control social estuvo vinculado a cuestiones de supervisión en la adquisición de mobiliario escolar (bancos y pupitres) y el desayuno escolar (la calidad de los productos, la diversidad del menú y su distribución).

Al respecto, se destaca los procesos de capacitación del personal administrativo (secretarias, porteras) de cara al manejo y cuidado de los bienes muebles e inmuebles, sobre todo para evitar problemas referidos a la pérdida de objetos y las responsabilidades administrativas que establece la Ley SAFCO.

Entre las dificultades del proceso de capacitación docente, la principal fue la resistencia y rechazo a los planteamientos de la Reforma Educativa. Y relacionada con esta situación, la resistencia docente a disposiciones emanadas por las autoridades con referencia a la "obligatoriedad" de aplicar las propuestas pedagógicas. Esta visión administrativa considera que las innovaciones funcionan o se aplican desde la normativa legal, lo cual, desde la experiencia, complica y dificulta el impacto de los procesos.

Otra dificultad es el denominado "constructivismo discursivo", es decir, las capacitaciones tradicionales basadas en el discurso, que entran en contradicción con los requerimientos de los docentes, que necesitan orientaciones prácticas y significativas. En cuanto a la elaboración del currículo diversificado, tampoco existen muchos avances.

En el marco de las acciones interinstitucionales, se destacan los procesos de trabajo con otros municipios. También se desarrollaron acciones de cooperación técnica con ONG, incluso con aporte económico; estas actividades estuvieron dirigidas principalmente a los procesos pedagógicos de capacitación docente y de acompañamiento y seguimiento en el aula.

Se coordinó con UNICEF la cuestión de la no violencia a través del programa “La escuela amiga”, donde se integran temas transversales (derechos, salud, alimentación, y medio ambiente). El objetivo es lograr que las escuelas sean un espacio de construcción de ciudadanía y se mantengan limpias y cuidadas. Adicionalmente, se pretende que la sociedad se involucre y participe en la formación integral de niños y niñas.

De manera general, la gestión educativa en el ámbito municipal presenta varios nudos problemáticos. En primer lugar está la vinculación de la educación con la producción, ya que muchos bachilleres siguen optando por carreras clásicas sabiendo que no tienen salida laboral en esos campos. Si bien esta cuestión tiene un carácter estructural, es importante perfilar políticas desde el ámbito municipal para encarar esta problemática.

Como se dijo, los maestros de muchos núcleos y unidades educativas tienen la percepción de que los ciudadanos se exceden en sus atribuciones e incluso se constituyen en una amenaza, más que en un control social, para los propios maestros (entrevistas en El Alto). Señalan que algunos miembros de las juntas escolares llegan al extremo de influir en contenidos y calificaciones de los estudiantes, lo que es una intromisión en la labor educativa misma (entrevistas en Santa Cruz). La cuestión del control social es una oportunidad para visualizar cómo se desarrolla la participación social y cómo se construye una nueva ciudadanía más democrática y participativa.

En cuanto a la gestión educativa, es evidente la desarticulación entre la dirección distrital, los SEDUCA y los gobiernos municipales. Es importante visualizar cómo se desarrollan las políticas educativas macro en las escuelas (y si lo hacen); asimismo, es importante tomar en cuenta cómo podría rearticularse y reformarse la política macro desde las experiencias de las escuelas.

En general, se constata el problema pedagógico de que las famosas competencias transversales (género, salud sexual y sexualidad, democracia) han resultado en la práctica compartimentos estancos, en lugar del tratamiento transversalizado con el que fueron planteadas inicialmente (entrevistas en Santa Cruz).

Por otro lado, las tasas de reprobación muestran que el “constructivismo” no ha tenido el efecto deseado, especialmente en la educación primaria, tal vez por haberse aplicado de manera mecánica. Es necesario trabajar más con los proyectos de aula, incentivando la creatividad de los maestros y el uso combinado de técnicas y enfoques alternativos, pues basándonos en aquello de que “no importa el color

del gato, lo que importa es que cace ratones", se podría lograr un proceso de enseñanza/aprendizaje mucho más eficiente, eficaz y comprehensivo, además de sostenible (entrevistas en Sucre y Santa Cruz).

Por otro lado, se ha constatado que falta hacer más trabajo pedagógico post-aula, que debería realizarse en reuniones periódicas de los maestros de todo un ciclo o de asesores pedagógicos, y conviene señalar que la presencia y la acción de los directores de UE es clave (entrevistas en El Alto y Sucre).

Una experiencia interesante podría ser la de recuperar el concepto de 'dimensiones' en el avance de la estructura administrativa educativa, y que se presenta en la matriz 9.

A partir de este diseño, se podría trabajar un modelo alternativo como el que presenta de manera sintética la matriz 10.

Este diseño puede adaptarse muy bien a las necesidades de orden pedagógico, didáctico, institucional, de control social y de participación ciudadana capaces de propugnar un proceso de autonomización de la educación boliviana, sobre la base del ordenamiento jurídico vigente y de los procesos autonómicos en marcha.

2. Experiencias de instrumentos pedagógicos aplicables en las autonomías: proyectos educativos de unidad (PEU) y de red (PER) y modelo de centros de recursos pedagógicos (CRP)

El artículo 103 del Decreto Reglamentario 23950 de Organización Curricular (1º de febrero de 1995) establece la existencia del proyecto educativo de unidad y del proyecto educativo de núcleo, que deben responder a las necesidades básicas de aprendizaje identificadas, es decir que constituyen el instrumento de planificación para la elaboración de las ramas diversificadas del currículo (Catacora 2005). La matriz 11 presenta los componentes formales de los proyectos educativos de unidad y de núcleo.

Sin embargo, la Ley de Reforma Educativa no establece la existencia del plan de desarrollo educativo departamental ni del plan de desarrollo educativo municipal (PROME), que fueron estrategias planteadas posteriormente en la perspectiva de articular procesos municipales con el ámbito departamental y sobre todo para fortalecer la capacidad de gestión municipal.

Matriz 9. Dimensiones de la descentralización en educación con la Reforma Educativa

Etapas	Dimensión curricular	Dimensión de gestión	Dimensiones didácticas	Dimensión de gestión institucional	Órgano colectivo de dirección	Instrumento
Primero	Nivel	Estratégica	Educar	Estado o departamento		
Segundo	Ciclo	Estratégica	Educar	Municipio	Consejo de educación	PROME
Tercero	Año	Estratégica	Educar	Municipio	Consejo de educación	PROME
Cuarto	Área	Táctica	Desarrollar	Núcleo o red	Grupo de gestión	PER o PEN
Quinto	Disciplina	Táctica	Desarrollar	Núcleo o red	Grupo de gestión	PER o PEN
Sexto	Materia o módulo	Operativa	Instruir	Unidad educativa	Grupo de docentes	PEU
Séptimo	Unidad temática	Operativa	Instruir	Aula o maestro	Grupo de docentes	PEU
Octavo	Clase	Operativa	Instruir	Aula o maestro	Grupo escolar	Plan de clase

Fuente: Álvarez de Zayas 2006: 59.

Matriz 10. Dimensiones de la autonomización en educación

Etapas o eslabones	Dimensión curricular	Dimensión de gestión	Dimensiones didácticas	Dimensión de gestión institucional	Órgano colectivo de dirección	Instrumento	Órgano de control social y/o participación ciudadana/comunitaria
Primero	Sistema	Estratégica	Planificar y Políticas	Nacional	Consejo Plurinacional de Educación	PND Estrategia de Educación Plurinacional	
Segundo	Nivel	Estratégica	Educar	Autonomía departamental	Consejo Departamental de Educación	PDD Estrategia de Educación Departamental	Federación Departamental de Movimiento u organización social
Tercero	Ciclo	Estratégica	Educar	Autonomía municipal y AIOC	Consejo Municipal de Educación y Consejo IOC de Educación	PDM/PDIOC PROME	Movimiento u organización social OTB
Cuarto	Año	Estratégica	Educar	Autonomía Municipal y AIOC	Consejo Municipal de Educación y Consejo IOC de Educación	PDM/PDIOC PROME	
Quinto	Área	Táctica	Desarrollar	Núcleo o Red	Gestión Municipal de Educación y Gestión IOC de Educación	PER o PEN	Junta Escolar/ Asamblea de Autoridades originarias
Sexto	Disciplina	Táctica	Desarrollar	Núcleo o Red	Gestión Municipal de Educación y Gestión IOC de Educación	PER o PEN	Asociación de PP FF
Séptimo	Materia o módulo	Operativa	Instruir	Unidad Educativa	Grupo de docentes	PEU	
Octavo	Unidad temática	Operativa	Instruir	Aula o maestro	Grupo de docentes	PEU	
Noveno	Clase	Operativa	Instruir	Aula o maestro	Grupo escolar	Plan de clase	Directiva de aula/clase de PP FF

Fuente: elaboración propia basada en Álvarez de Zayas 2006.

Matriz 11. Proyectos educativos de unidad y de núcleo
(análisis comparativo)

Proyecto de unidad escolar	Proyecto de núcleo escolar
1. El carácter ideopedagógico de la unidad educativa para identificar los objetivos y metas a partir de un diagnóstico inicial del contexto socio pedagógico, socioeconómico, sociocultural y sociolingüístico en el que se ubica la unidad educativa, para señalar las necesidades sociales y de aprendizaje, así como las expectativas de los padres y los miembros de la comunidad en general, para plasmar la línea pedagógica en coherencia con el ideal de escuela.	El carácter del núcleo, donde se explicita la orientación pedagógica de la red de unidades que conforman el núcleo, en función del contexto étnico, sociocultural, económico y lingüístico y de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos del ámbito nuclear. En este acápite se definen también los grandes objetivos del núcleo educativo y del proyecto específico.
2. La identificación y descripción de actividades que permitan alcanzar los objetivos y metas trazados y los mecanismos propuestos para su ejecución…	El proyecto educativo propiamente dicho, donde se explicitan las estrategias y acciones propuestas para mejorar la calidad de la educación en el ámbito del núcleo.
3. El reglamento de régimen interno de la unidad, para regular el funcionamiento interno de la unidad educativa y los aspectos organizativos que garanticen el buen desarrollo del proyecto y, por ende, de la oferta educativa.	El reglamento de funcionamiento del núcleo, donde se explicita la organización y composición del núcleo, el carácter y funcionamiento del núcleo como unidad básica de microplanificación y como red interactiva de servicios educativos.
4. El presupuesto correspondiente al periodo para el cual se plantea el proyecto.	

Fuente: Catacora 2005.

Una de las iniciativas impulsadas por el Gobierno central para potenciar la capacidad de gestión de los municipios fue el Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación, que se concretó a través de la elaboración de proyectos educativos en diferentes niveles de planificación.

Datos oficiales recientes muestran que hasta el año 2008 se habían implementado más de 1.000 PROME, más de 2.000 PEN y más de 1.000 PER. Sin embargo, los PEI no pasan de 100, ni de 500 los PEN adicionales en los 327 municipios de Bolivia.

Se logró comprometer el financiamiento de más de 200 millones de dólares estadounidenses, de los cuales se desembolsaron más de 120 millones en 2008. Considerando la cantidad de municipios existentes en 2008 (337 municipios hasta las elecciones municipales de 2010), cabe afirmar que el proyecto referido logró cubrir el 95% de estos espacios territoriales.

Las fases desarrolladas permiten concluir que el énfasis principal del proceso se dirigió a la elaboración de los PROME y los PEN, abarcando también los PER en los ámbitos urbanos y los PEI en los ámbitos "indígenas". Por lo que respecta a los planes de desarrollo educativo departamental, no se pudo comprobar su realización —y menos aún su ejecución— en los departamentos donde se investigó (Chuquisaca y Santa Cruz).

Asimismo, los estudios señalan que los referidos proyectos priorizaron la infraestructura y el mobiliario escolar, evidenciando una debilidad considerable en los procesos pedagógicos. Al respecto, conviene resaltar que la visión predominante en la elaboración e implementación de los proyectos educativos era fundamentalmente tecnocrática, es decir que la elaboración de los proyectos priorizaba el cumplimiento de las tareas por parte de los espacios escolares y la ejecución del presupuesto en lo que concierne a los gobiernos municipales. Por tanto, es importante reflexionar sobre si los proyectos educativos se diseñaron e implementaron con una visión política de empoderamiento y desarrollo de capacidades de toma de decisión por parte de los actores locales y los gobiernos municipales.

Por su parte, los centros de recursos pedagógicos (CRP) partieron de una iniciativa del Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE), una ONG católica dirigida por la Compañía de Jesús que cuenta con 24 años de experiencia en el área de la educación. El modelo de los CRP (véase www.cemse.org.bo/MIPortada.php?menu_por=15) consiste básicamente en una instancia que ofrece a los estudiantes bibliotecas, apoyos pedagógicos, información, orientación y capacitación en varios aspectos del currículo escolar, fuera del aula. Es un instrumento del sistema educativo que busca mejorar la oferta pública en educación. El modelo contempla acciones para directores, docentes, estudiantes y padres de familia en áreas de gestión, currículo, comunidad y salud.

Trabaja en La Paz a través de 2 redes de educación, una con 12 unidades educativas de primaria y otra con 10 colegios secundarios. En la ciudad de El Alto trabaja, a través de 2 CRP, con 5 redes educativas, con un promedio de 5 escuelas primarias y 3 colegios secundarios.

Es de destacar la influencia que ha logrado esta iniciativa en El Alto, donde 12 de los 13 distritos municipales cuentan con CRP, cuya infraestructura —financiada por la Unión Europea en la gestión municipal anterior— consiste en un auditorio en forma de teatro con capacidad para 100 a 200 personas; un salón de reuniones para capacitaciones de docentes, estudiantes y padres de familia; un consultorio médico para atención diferenciada al adolescente (centros ADA); un

consultorio dental; oficinas del CRP; tres a cuatro aulas de capacitación; un salón de informática con no menos de 10 computadoras, etc. Lamentablemente, la gestión de estos CRP fue cedida a diversas ONG que no pudieron ponerlos en marcha por falta de financiamiento. Los únicos dos CRP en funcionamiento son los que están a cargo del CEMSE.

La escuela tiene en el proyecto educativo de unidad (PEU) y en el proyecto educativo de red (PER) los instrumentos para diseñar las estrategias que la comunidad educativa debe acordar para que sus miembros vivan experiencias que les permitan desarrollar competencias (capacidades, destrezas y actitudes) que les garanticen el ejercicio pleno de la ciudadanía. Pero una experiencia de este tipo responde a un propósito muy complejo y de largo plazo, que requiere de procesos de seguimiento y evaluación sumamente complicados.

No se ha podido calibrar de manera consistente el impacto de los CRP en términos de cambios en las actitudes y en el sistema de valores. Los datos disponibles sólo nos informan sobre la cantidad de profesores que han sido capacitados en torno al uso de las transversales de equidad de género y las respuestas de opinión o percepción, cuya validez metodológica no se conoce.

Pero aún así, no deja de ser una experiencia válida y digna de consideración de cara a su replicabilidad. Estas iniciativas de ONG no son abundantes, por lo que valdría la pena profundizar en su conocimiento y sistematización para rescatar estos aportes al sistema educativo boliviano, sobre todo si son localizadas o departamentalizadas y en un esquema de autonomización de la educación, de aplicación local o regional relativamente fácil o al menos viable.

3. Los aspectos curriculares en un marco autonómico

El conflicto en el campo curricular se da en tres planos:

- el currículo regionalizado
- el currículo insuflado de interculturalidad, intraculturalidad y descolonización
- el currículo descentralizado desde el nivel departamental hasta el aula.

Sobre la elaboración del currículo diversificado, el Decreto Reglamentario 23950 de Organización Curricular (1° de febrero de 1995) establece que:

En los niveles pre-escolar, primario y secundario, el currículo nacional está compuesto por un tronco común curricular de alcance nacional y por ramas complementarias diversificadas, diseñadas y de uso en cada unidad educativa, núcleo, distrito y departamento… (artículo 8º).

Más adelante especifica que:

Las ramas complementarias de carácter diversificado están orientadas a la adquisición y desarrollo de competencias y contenidos complementarios relacionados con la especificidad ecológica, étnica, sociocultural, socioeconómica y sociolingüística de cada departamento, municipio del país… (artículo 10º).

Finalmente se señala que el diseño de estas ramas complementarias es responsabilidad de las unidades educativas, y que se deberían construir en un proceso ascendente a nivel de núcleo, distrital y departamental. Las instancias técnicas y administrativas en el nivel respectivo son las responsables de la elaboración de las ramas diversificadas del currículo. Por su parte, las propuestas curriculares correspondientes al nivel departamental deberán ser consensuadas con los consejos departamentales de educación y los consejos de los pueblos originarios, de acuerdo con su origen étnico. En este aspecto no se percibe avances importantes (Catacora 2005).

Contreras y Talavera (2004) señalan que el Ministerio de Educación auspició nueve investigaciones de necesidades básicas de aprendizaje en diferentes regiones culturales y lingüísticas, que fueron realizadas por equipos de investigadores bolivianos, con arreglo al siguiente detalle:

- área guaraní (julio de 2002)
- Altiplano norte (julio de 2002)
- Amazonía boliviana (diciembre de 2002)
- Altiplano sur (diciembre de 2002)
- niños, niñas y adolescentes trabajadores no escolarizados (marzo de 2003)
- escenario sociocultural *camba* (marzo de 2003)
- escenario sociocultural *chapaco* (marzo de 2003).

Estos estudios de identificación de necesidades básicas de aprendizaje, cuyos resultados se publicaron entre 2002 y 2003, describen

concepciones sobre el sentido de lo educativo, lo escolar, el currículo, así como demandas y expectativas referidas a la educación desde la especificidad sociocultural de cada espacio investigado. Al respecto, el informe del Ministerio de Educación (2004) expresa que:

- En la gestión curricular, estos proyectos (PEN, PER, PEI) iniciaron el proceso de diversificación curricular y contribuyeron al fortalecimiento de las competencias de lenguaje y comunicación de los niños y niñas y al manejo de los referentes conceptuales y metodológicos de los enfoques de lenguaje y comunicación, salud y sexualidad por parte de los docentes.
- En los primeros años de implementación se consideró necesario consolidar la implementación del tronco común para luego promover las adecuaciones y complementaciones que respondan a las necesidades locales, pues éstas plantean una mayor exigencia en el sentido de que demandan el análisis del tronco común, sus posibilidades de implementación y satisfacción de las necesidades locales, para que a partir de ello se identifique lo que hay que complementar y adecuar. Esta situación determinó que se postergara la difusión de los lineamientos para la diversificación.
- Sin embargo, se desarrollaron varias experiencias aisladas, como es el caso de Tarija que realizó una propuesta de diversificación curricular a nivel distrital y departamental. Asimismo, el Programa de FCEE también generó procesos de diversificación curricular a través de la elaboración de Proyectos Educativos de Núcleo y Red (Ministerio de Educación 2004a).

En general, en este aspecto no se evidencian muchos avances cualitativos, lo que demuestra el carácter centralista del currículo a través del tronco común homogeneizante y único para un país diverso y complejo culturalmente.

Un estudio (CEBIAE 2004: 55-62) proponía en su momento varias estrategias que son perfectamente asumibles en el marco de la autonomización de la educación:

a) Fortalecer la elaboración participativa de currículos escolares regionales y locales (diversificados) con pertinencia y calidad a la diversidad social, cultural, económica, genérica, generacional y pedagógica de cada espacio socio-político del país que responda a un proyecto estratégico nacional.

b) Elaborar nuevas alternativas curriculares (modalidades educativas) que tengan igual validez legal que el currículo escolar, para responder a problemas locales de abandono, rezago y deserción definitiva.
c) Transformar y elaborar una estructura curricular integrada que vincule la educación inicial, primaria y secundaria, sobre la base de 11 años de educación escolarizada obligatoria.

Veamos la situación actual a la luz de estas estrategias. En el ámbito de un currículo intercultural, el trabajo citado proponía: "construir un Sistema Educativo nacional Intercultural que potencie las capacidades productivas culturales de las regiones".

Por otra parte, desde el punto de vista teórico, se habla de descentralización del diseño curricular como la posibilidad que tiene cada una de las instancias administrativas de modificar el diseño del plan de estudios elaborado (Álvarez de Zayas 2006: 71-73). La descentralización del proceso de enseñanza/aprendizaje debe tener en cuenta la derivación del proceso de enseñanza/aprendizaje y las posibilidades de las estructuras administrativas para modificar lo que se plasma en el plan de estudios.

En este sentido, se afirma que la flexibilidad es la propiedad que posee el plan de estudio para que una parte del mismo pueda ser planificada de acuerdo con los intereses y gustos de cada estudiante. Aquí se focaliza el proceso de descentralización en el plan de estudio y en el currículo como tal.

Dicho esto, se puede señalar que, pese a la existencia de antecedentes legales y estudios relacionados con el currículo regionalizado, los avances son exiguos. Por tanto, los debates sobre si se debe o no avanzar de manera más profunda en este tema carecen de base empírica y tampoco disponen de conceptos elaborados y probados.

En el seminario internacional sobre descentralización de la educación de principios del año 2010, la exposición del representante de Cataluña mostraba que en España, con autonomías de larga data, se ha avanzado en la autonomía catalana apenas hasta un 20% del currículo regionalizado como máximo. Obviamente, esto incluye la enseñanza del catalán en todas las escuelas.

Las propuestas en Bolivia son divergentes, según permitió constatar el abanico de opciones presentadas en la Mesa focal de Descentralización de la Educación, que organizó el equipo investigador en Santa Cruz de la Sierra, el 31 de agosto de 2010. Por un lado, se planteaba que al menos un 50% del currículo debería regionalizarse en

Santa Cruz, postura que, sin embargo, no tiene apoyo amplio, y menos aún en organizaciones que trabajan con el tema lingüístico, como el CPDL, cuyos representantes en dicho evento afirmaron no encontrar suficientes bases para llegar a este nivel de regionalización del currículo.

Evidentemente, el objetivo de la regionalización del currículo es la revalorización de los aspectos históricos y culturales de una región, por lo que se trataría de un currículo impregnado de interculturalidad e intraculturalidad. En ese sentido, Pedro Apala expuso en dicho evento la posición de los CEPO: hacerse cargo de la intraculturalidad —entendida como el rescate y reafirmación cultural que corresponde a los propios pueblos indígenas—, y dejar al Ministerio de Educación la responsabilidad de la interculturalidad. Naturalmente, consideran que los CEPO, en tanto organismo técnico y analítico de los pueblos indígenas en materia educativa, son los llamados a llevar adelante este proceso de incorporación de las culturas originarias al currículo.

Por supuesto, el Ministerio de Educación no comparte este punto de vista y considera que tanto la interculturalidad como la intraculturalidad deberían quedar en manos de dicha entidad, por cuanto es la cabeza del sector. Walter Gutiérrez, funcionario del ministerio, añade en una entrevista que la descolonización debe insertarse en los planes de estudio, cuyo diseño e implementación deberían ser atribución y competencia ministerial.

La LASEP (EPB 2010a) señala al respecto:

> Artículo 69. (Organización curricular)
>
> 1. Es la estructura, organización y el conjunto de relaciones que se establecen entre los componentes del currículo del Sistema Educativo Plurinacional en sus diversos subsistemas y niveles de formación, articulados a las necesidades, demandas y expectativas de la sociedad y el Estado Plurinacional.
> 2. La organización curricular establece los mecanismos de articulación entre la teoría y la práctica educativa y se expresa en el currículo base plurinacional de carácter intercultural y los currículos regionalizados de carácter intracultural, que en su complementariedad, garantizan la unidad e integridad del Sistema Educativo Plurinacional, así como el respeto a la diversidad cultural y lingüística de Bolivia.
> 3. Es responsabilidad del Ministerio de Educación diseñar, aprobar e implementar el currículo base con participación de los actores educativos, así como apoyar la formulación y aprobar, en coordinación con las naciones y pueblos indígena

originario campesinos, los currículos regionalizados, preservando su armonía y complementariedad con el currículo base plurinacional.

4. Los principios y objetivos de la organización curricular emergen de las necesidades de la vida y del aprendizaje de las personas y de la colectividad, serán establecidos en el currículo base plurinacional.
5. Las modalidades de atención en los procesos educativos de los subsistemas y niveles, serán definidos por el currículo base y los currículos regionalizados, de acuerdo a las particularidades educativas, lingüísticas y culturales.

Artículo 70. (Currículo Regionalizado)

1. El currículo regionalizado se refiere al conjunto organizado de planes y programas, objetivos, contenidos, criterios metodológicos y de evaluación en un determinado subsistema y nivel educativo, que expresa la particularidad y complementariedad en armonía con el currículo base del Sistema Educativo Plurinacional, considerando fundamentalmente las características del contexto sociocultural y lingüístico que hacen a su identidad.
2. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos desarrollan procesos educativos productivos comunitarios, acorde a sus vocaciones productivas del contexto territorial.
3. La gestión del currículo regionalizado es una competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

A pesar de que esta visión es claramente centralista y asistencialista, probablemente no tendrá mayores objeciones por parte de los actores de la educación. Al menos no se conoce reacciones de los CEPO ni de las autonomías indígena originario campesinas, aunque en Jesús de Machaqa se ha previsto celebrar cabildos para examinar esta formulación, que no cuenta con una aceptación unánime.

Finalmente, teniendo en cuenta que el currículo debe descentralizarse incluso hasta el nivel del aula, es fundamental evitar reproducir el centralismo nacional, cuidando que no se convierta en centralismo departamental, por lo que convendría limitar las atribuciones departamentales en materia curricular y derivarlas a niveles más locales.

En este plano, el concepto de saberes locales que ya hemos desarrollado antes resulta de gran importancia para rescatar aquellos aspectos de la educación que, proviniendo de la comunidad

(especialmente en pueblos indígenas), puedan ser apropiados por el sistema educativo.

Este aspecto exige mayor desarrollo conceptual y mayor capacitación de los maestros relacionados con estas enseñanzas, y que deberán pertenecer preferiblemente a la propia comunidad, para lograr establecer el circuito virtuoso que permita esa transmisión en armonía con los usos y costumbres y con los saberes locales de la comunidad. Para transmitirlos en el aula, estos conocimientos se sistematizan, con el consiguiente riesgo de positivizarse y de perder su esencia en última instancia.

Estas reflexiones filosófico-pedagógicas deben llevar al diseño y la implementación de una especie de experiencias piloto que puedan darnos luces al respecto. En este campo hay experiencias latinoamericanas que merecería la pena considerar[35], pero es preciso examinarlas de manera más concreta y con la perspectiva de relacionarlas con el sistema educativo en su conjunto, cuando no integrarlas al sistema.

Los CEPO son partidarios de regionalizar también el currículo. Más aún, consideran necesario contar con un currículo plurinacional, que sea una síntesis de los conocimientos universales del currículo nacional (que representa la interculturalidad) y los currículos regionalizados, basados en los conocimientos de las naciones indígenas originarias y los de las culturas urbanas, cuya elaboración corresponde al nivel regional, y que representan la intraculturalidad (CNC 2008: 44).

Partiendo de la realidad de una determinada región (valle, Altiplano, Trópico, etc.), el currículo regionalizado deberá ser capaz de responder a ciertas preguntas fundamentales:

- ¿qué y para qué enseñar?
- ¿cuándo enseñar?
- ¿cómo enseñar?
- ¿qué, cómo y cuándo evaluar?

La respuesta a estas cuestiones deberá surgir de la propia cultura de los pueblos indígenas, con sus formas de pensar, de ser, de hacer y, en suma, desde su cosmovisión, incorporando sus saberes y conocimientos para que se enseñen en las escuelas. Deberán partir, además, de las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas originarios.

---

35 La experiencia más interesante es la del sacerdote Ernesto Cardenal en Nicaragua, que tiene muchas citas en relación al entorno literario que produjo, pero poco sobre los impactos en la comunidad educativa creada con los indígenas misquitos en la zona.

En el evento mencionado, Pedro Apala afirmaba que se demanda un currículo regionalizado sencillamente porque los pueblos son diferentes entre sí. Así, por ejemplo, para referirse al concepto del "vivir bien", los aymaras hablan del "*suma qamaña*", los guaraníes del "*ivi marae*", los mojeños de la "loma santa", los quechuas del "*sumaq kawsay*", etc. La música es diferente de un pueblo a otro: sus conocimientos sobre la naturaleza son diferentes: unos dicen "Pachamama" y otros dicen "Espíritu del monte".

Por tanto, los CEPO plantean organizar el currículo regionalizado según el esquema que presenta el gráfico 17.

Ahora bien, los CEPO plantean que este currículo regionalizado se complemente con el nacional de acuerdo con el esquema del gráfico 18, que tiene la virtud adicional de ofrecernos una visión de conjunto del sistema educativo.

La propuesta de los CEPO se amplía incluyendo la complementariedad de los saberes y conocimientos occidentales y universales con los de las naciones indígenas originarias, y a través de la complementariedad de la pedagogía occidental y universal con la de las naciones indígenas originarias (CNC 2008: 77).

Otro aspecto relevante es el de la relación que la calidad educativa (estrechamente vinculada con el currículo) guarda con la descentralización. En su análisis de la cuestión, Mario Yapu arranca con la siguiente consideración:

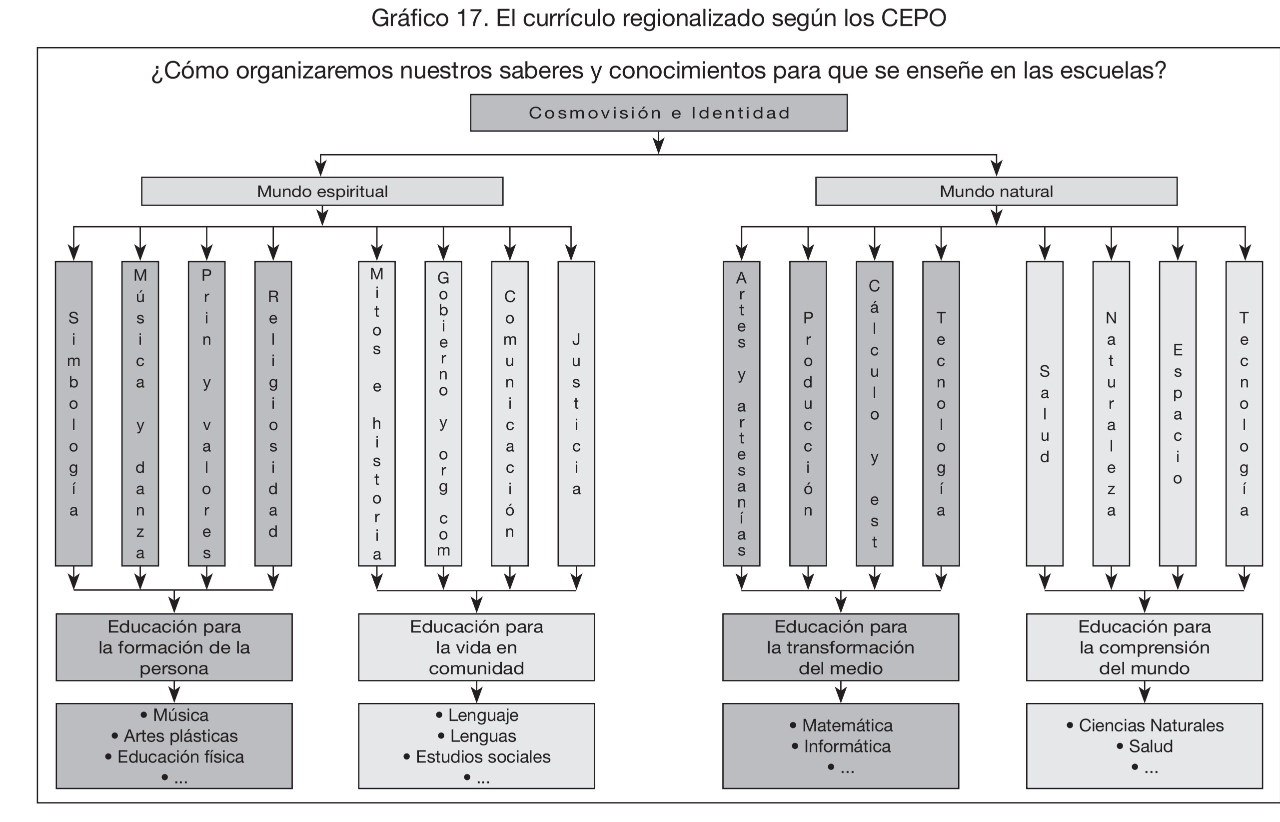
> … hay que comenzar recordando que la educación en los Estados modernos está relacionada a la *escolarización* como procesos de selección, organización y control de conocimientos en torno a la formación de sujetos con capacidades técnicas, instrumentos, destrezas y una serie de valores sociales desarrollados en espacios y tiempos determinados por el Estado como espacios públicos (Yapu 2009: 6)[36].

Para luego señalar que:

> … en torno a la educación como política de conocimientos y de formación de sujetos, (…) Se trata de una visión *gerencialista* y burocrática del Estado que descuida la naturaleza conflictiva de las prácticas sociales locales y exime artificialmente de la naturaleza política y conflictiva de la gestión institucional a los distritos, núcleos educativos, y al municipio (*Ibíd.*).

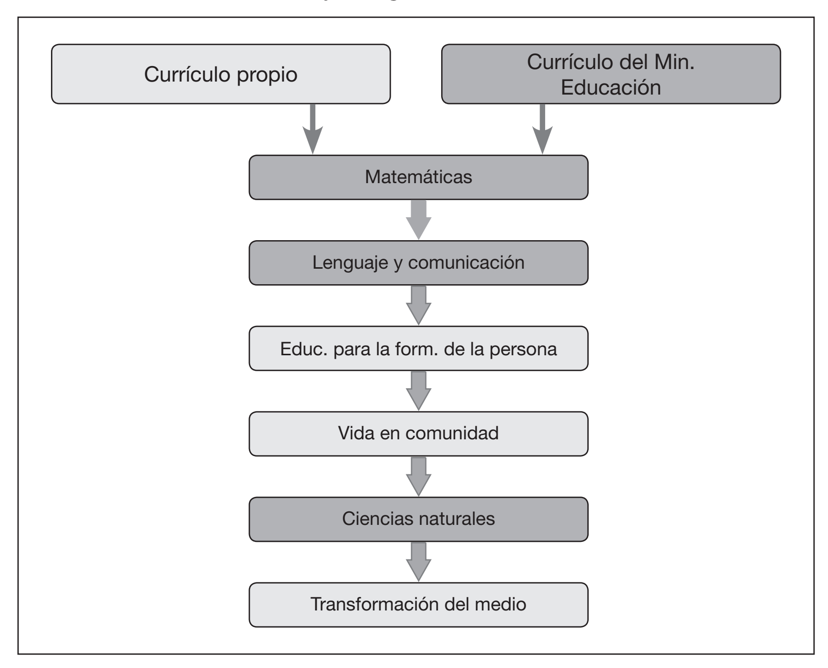
36 El subrayado es nuestro.

Gráfico 17. El currículo regionalizado según los CEPO



Fuente: Pedro Apala. CNC.

Gráfico 18. Complementariedad entre el currículo nacional y el regionalizado



Fuente: Pedro Apala. CEPO, CNC.

Más adelante añade los criterios generales para el análisis de la descentralización educativa:

> Sus propósitos indican *mejorar la "calidad educativa", "eficiencia", "justicia social", "equidad", "igualdad de oportunidades de acceso y permanencia"* de los ciudadanos, aunque, después de más de una década de aplicación de políticas educativas descentralizantes no se conocen sus impactos, solamente hay descripciones de experiencias y elaboración de tipologías (Hanson 1997, Di Gropello 1999, Winkler 1997 y Machado 2001) (Yapu, *op. cit.*: 8).

Yapu enumera los objetivos de la descentralización educativa, que ya hemos expuesto en otras secciones del presente volumen, aunque en las conclusiones intentaremos un análisis particular de cada uno de ellos. Tampoco se identifica la relación entre calidad educativa y rendimiento escolar, soslayando el hecho asociado de la ausencia de una capacitación continua al magisterio que permita medir impactos.

Yapu prosigue con la apreciación de que estas políticas "tienen un matiz eminentemente gerencial y técnico". Así, "Estos problemas no ponen en relieve lo curricular ni los aprendizajes, aunque las evaluaciones esperan que la descentralización educativa mejore la calidad de los aprendizajes y su contextualización".

El mismo autor procede más adelante a señalar algunas de las tensiones generadas por la cuestión de la descentralización educativa, a saber:

> Existen muchas otras tensiones que circunscriben el problema de descentralización. Por ejemplo: lentitud/agilidad administrativa; dependencia/autonomía administrativa; desarrollo heterónomo/desarrollo endógeno; burocratización/desburocratización; regulación/desregulación; ineficiencia/eficiencia (administrativa, económica y pedagógica); inequidad/equidad; estatización/federalización; imposición de normas/gestión de conflictos; crisis de los Estados-gobiernos/gobernabilidad; identidad nacional/identidad regional y local; concepción de una pedagogía homogeneizante/innovación pedagógica diferenciada; dependencia de enseñanza/libertad de enseñanza; baja calidad de la educación/mejora de la calidad educativa; más Estado/menos Estado; escuelas dependientes del Ministerio de la Educación/Ministerio sin escuelas; recursos centralizados en y vía el Estado/movilización de recursos vía los poderes locales; sistema estatista/descentralización vía municipalización; educación sin participación/educación con participación social; educación sin relevancia al contexto cultural y nacional/pertinencia y relevancia del currículo; competencia y control total del Estado/privatización o intervención de otros sectores de la sociedad; irracionalidad económica, financiera y en recursos humanos/racionalización; lógica administrativa de implementación/redistribución de poder; crisis fiscal/reducción de costos; crisis del Estado centralista generado desde [hace] más de 50 años/reformas del Estado o el reposicionamiento ante la sociedad civil; Estado asistencialista y/o de providencia/responsabilización social y ciudadana; Estado/movimientos sindicales, etc. (Yapu, *op. cit.*: 10, nota 9).

Después de analizar los tipos de descentralización, la Declaración de Jomtien, el intento de implantación de directorios locales de educación (DILE), paralelos a la experiencia en salud con los directorios locales de salud (DILOS) con mejor resultado que los de educación, Yapu pasa a considerar la diferencia entre función política y función

profesional que concierne a los profesionales responsables de la gestión educativa. Nuestro autor observa que en Bolivia no existe esta diferencia, lo que supone un problema fundamental.

Más adelante, refiriéndose a la experiencia de Tarabuco, Yapu identificará que la principal dificultad de los directores distritales es su fragilidad en relación al sistema político, es decir, su incapacidad para solicitar lo que requieren para mejorar su eficiencia, su desempeño y el rendimiento del sistema escolar, por temor a perder su trabajo, o las imposiciones que se ejercen sobre ellos desde los niveles departamentales (SEDUCA y prefecturas). Esto los inhabilita como interlocutores válidos frente a la comunidad y los entes de participación ciudadana en educación.

Pero Yapu no plantea aquí un problema de la educación, sino de toda la estructura administrativa del Estado boliviano, justamente, por tratarse de un Estado en crisis o de un Estado en proceso inicial de cambio. Lo cierto es que estas incapacidades, presiones y tensiones afectan a toda la estructura estatal, y lo lógico sería que las autoridades intermedias se apoyen más bien en los niveles de participación ciudadana para mejorar su capacidad de negociación con entes superiores, incluso en un esquema descentralizado, o mejor aún, en un sistema descentralizado.

El estudio de Yapu revela dos apuntes de relevancia considerable, con referencia al gobierno municipal de La Paz:

> Las redes educativas son conceptos valiosos para la gestión escolar, sin embargo, la ley de reforma educativa no las define al igual que a los núcleos educativos que corresponden a estructuras territoriales delimitados y reconocidos por el municipio y por el concejo municipal (Yapu, *op. cit.*: 24).
> Al interior de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano (OMDH) se encuentra contemplada la Dirección Municipal de Educación (DME) que tiene por misión la ejecución de la política educativa del gobierno municipal (hemos señalado que en las áreas rurales no siempre es así) (*Ibíd.*).

El autor citado menciona dos instancias de gran potencial para desarrollar la descentralización de la gestión educativa: las redes y las direcciones municipales de educación. En razón del protagonismo que ambas han tenido y continúan teniendo, deberían institucionalizarse y proyectarse a un plano de mayor relieve. En cambio, respecto a otras instancias, Yapu sostiene que:

> … las direcciones distritales representan simplemente un escalón en la estructura de la administración nacional de la educación, pues no tienen ninguna autonomía de decisión (Yapu, *op. cit.*: 27).
> No se ha determinado para qué participan los padres de familia en la educación escolar de sus hijos, ni si esta participación debe impactar en la calidad educativa como mejora de los aprendizajes de los estudiantes. No se establece con precisión la relación entre gestión participativa de la escuela y la calidad educativa, es decir, el logro de competencias y de rendimientos escolares (Yapu, *op. cit.*: 28).
> Sin embargo, desde otro punto de vista, hay que decir que las juntas escolares han transitado de la condición de apoyo y participación social positiva al control y vigilancia, que en algunos momentos fueron fomentados desde el poder central. Hecho que consideramos poco apropiado si se pretende construir el concepto de participación social efectiva y democrática (*Ibíd.*).

Como se ha podido comprobar a lo largo de todo el análisis, las direcciones distritales de educación quedan en entredicho. Un proceso de autonomización de la educación requiere de una profunda reflexión sobre el papel de estos entes, para que se conviertan en verdaderos vehículos de la relación departamental-local en cuanto a la gestión educativa. Alternativamente, es posible pensar en instancias menos burocráticas y más acordes y funcionales con la descentralización, que podrían ser las mismas redes de manera más directa.

En cuanto al papel de los padres de familia y de las juntas escolares, el cuestionamiento es muy importante y siempre ligado a la calidad educativa. Yapu sostiene que las juntas escolares han pasado de ser instancias de apoyo a la gestión educativa a convertirse en entes de control y supervisión, lo que incluso incurre en el plano de la superposición de funciones con los propios comités de vigilancia. El sistema de control social que se está diseñando ahora establece que ya no habrá necesariamente comités de vigilancia y que cualquier organización social podrá ejercer el control social. En tal sentido, si las juntas escolares persistieran, deberán abstenerse de ejercer el control social, y si los padres de familia quisieran reclamar, denunciar o controlar algún aspecto de la gestión educativa, deberán hacerlo a través de su organización social territorial, es decir, la junta de vecinos en el ámbito urbano, y la comunidad campesina, el pueblo indígena o el sindicato agrario en el área rural.

En el caso de que estas instancias territoriales resultasen insuficientes, quedan aún las instancias funcionales (los sindicatos, las COD, las federaciones, etc.), como organizaciones sociales habilitadas para ejercer ese control social, pero el papel de las juntas escolares se reduce al apoyo de la gestión educativa, para mejorar la calidad de la educación y servir de soporte al proceso de autonomización de la educación.

Yapu concluye señalando que:

> Con el nuevo gobierno de izquierda de composición y discurso indigenista, el proceso de descentralización educativa se ha complejizado. El debate ha trascendido del ámbito específicamente educativo y escolar integrándose al de la descentralización y autonomías departamentales, además de plantear otro tipo de regionalización mediante territorios indígenas. Esto significa que el tipo de descentralización educativa discutida en los años anteriores ya no está a la orden del día de la política educativa actual (Yapu, *op. cit.*: 30, nota 26).

En efecto, los nuevos contextos son diferentes, y el debate es totalmente diferente por el tipo de territorialización que plantean la nueva CPE y la LMA. Por lo que concierne a la relación entre el currículo y la descentralización, Yapu afirma que:

> … el discurso de la descentralización educativa no ha tomado en cuenta el tema de la diversificación curricular que la reforma educativa propuso y que quedó estancada en su aplicación. Esto refleja el problema del divorcio conceptual entre lo curricular y lo institucional de las políticas educativas. Ahora bien, el cambio de la calidad educativa en su acepción cualitativa (competencias y aprendizajes de los educandos) no será efectivo si no se promueve el cambio en la gestión curricular y de los aprendizajes a nivel local, donde se planteará nuevamente la cuestión del rol que los padres de familia deben jugar, el tipo de jóvenes que se pretende formar a nivel local, los conocimientos que deben proponerse para su enseñanza y aprendizaje, etc. Es decir, creo que se deben repensar las políticas educativas, no sólo bajo criterios económicos, tecnológicos o administrativos, sino como decisiones y acciones que giran en torno al conocimiento y la formación de sujetos en los diferentes niveles territoriales, de tal forma que sean un aporte real a la justicia social y la democratización de conocimientos y aprendizajes (Yapu, *op. cit.*: 35).

Esta afirmación conduce a dos conclusiones finales: la descentralización educativa debe asumir el desafío del currículo regionalizado o departamentalizado y, por otro lado, es preciso establecer parámetros e indicadores que muestren que la descentralización promueve mejoras en la calidad educativa. Además, se trata de mejoras claramente percibidas y asimiladas por la comunidad, que se siente parte de estos logros. Estas son las bondades de un proceso de descentralización participativo y democrático. En cambio, la concepción descentralizadora gerencialista, técnica y funcionalista no es útil, y menos en países como Bolivia, con altos índices de organización social y movilización comunitaria.

En suma, se puede establecer que los instrumentos pedagógicos y curriculares utilizados en la Reforma Educativa son también rescatables para el proceso de autonomización de la educación, aún con la implementación de los nuevos paradigmas de descolonización, interculturalidad e intraculturalidad.

Análogamente, los instrumentos de gestión pedagógica y curricular propuestos son aplicables en este marco autonómico, y pueden coadyuvar a un proceso descentralizador menos conflictivo y benéfico en la captación de experiencias y recursos en este nuevo proceso.

Asimismo, las experiencias de los CEPO y las otras realizadas en los espacios sociales y comunitarios pueden ser incorporadas sin ningún trauma en este nuevo proceso de innovación educativa en el país. El currículo regionalizado parece viable en ámbitos autonómicos indígenas, pero lo más probable es que se vea truncado por el rechazo de las autoridades educativas nacionales en las autonomías departamentales y municipales. Este es el panorama que proyectan las opiniones de los técnicos y autoridades del Ministerio de Educación y la propia redacción de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez.

Conclusiones y recomendaciones de política para la acción. Perspectivas de la educación boliviana en un escenario autonómico

Estas conclusiones se plantean como un balance crítico de los resultados de la investigación y sirven de base para la propuesta de políticas públicas.

La primera constatación es que no se puede descentralizar la educación si los actores del proceso, los elementos más importantes, no quieren la descentralización. Ni los maestros ni las autoridades educativas nacionales dan muestras de una voluntad para descentralizar la educación. Los primeros porque temen que la descentralización erosione la unidad sindical y por ende su fuerza de presión. Los segundos, porque no quieren perder poder.

Se puede argumentar que en Latinoamérica se han dado casos en los que se ha descentralizado la educación y los sindicatos magisteriales se han mantenido unidos y fuertes, como es el caso argentino, pero este argumento no parece convencer a los principales dirigentes del magisterio boliviano. Se puede alegar también que los sindicatos de seis de los nueve departamentos de Bolivia apuestan por la descentralización (salvo La Paz, Cochabamba y Oruro), porque se adhieren al pedido de autonomía de sus pueblos, pero carecen de la fuerza necesaria para imponer su punto de vista a los demás sindicatos departamentales, que tienen un mayor número de afiliados.

Las autoridades del Ministerio de Educación entrevistadas han expresado claramente que esta instancia no tiene intención de ceder el control de los órganos administrativos de la gestión educativa en el nivel departamental, y ceden en el municipal sólo en la medida en que les sirva para captar recursos destinados a infraestructura y equipamiento. Las pugnas que se han desatado desde el año 2006 a la fecha por imponer autoridades educativas departamentales son una prueba de ello. Otros aspectos como quién extiende los títulos de

bachiller o quién define las redes y los núcleos escolares, son parte del panorama cotidiano en departamentos como Santa Cruz, Tarija y Beni, donde el proceso autonómico está más avanzado. Si incorporamos el componente político (las gobernaciones departamentales de estos tres departamentos están en manos de la oposición y el Ministerio no acepta convivir con la misma, en términos de ceder espacios de poder), tenemos todos los elementos que podrían entorpecer y bloquear un proceso de descentralización.

La nueva Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez avanza a paso firme con consensos entre federaciones de maestros, padres de familia y estudiantes, además de juntas vecinales y movimientos sociales, en cuanto a imponer esta perspectiva de la educación, según la cual descentralizar equivaldría a segregar, dividir y parcelar la educación en departamentos, municipios y TIOC. Todo lo avanzado hasta el momento es considerado de poco valor. Se ha satanizado la Reforma Educativa en lo referente a la gestión descentralizada, y se ha generado una masa crítica favorable a una educación única bajo el lema de la descolonización, la interculturalidad y la intraculturalidad, por paradójico que parezca.

Porque la interculturalidad es esencialmente el respeto a la concepción de cada pueblo sobre su forma de educarse, lo que se traduce en descentralización y en autonomía. Sin embargo, parecería que la nueva ley de educación no comparte esta perspectiva y, por tanto, busca un objetivo diferente.

Qué queda, por tanto, sino avanzar todo lo que sea posible en la descentralización de la gestión, la participación social, el currículo y los recursos económicos, partiendo del concepto de desconcentración que se plantea en la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. ¿Se podrá? Esperamos que esta investigación aporte con algunas pautas para ello.

Por eso se concluye con algunas propuestas de política pública lanzadas en un ánimo constructivo. Las sugerencias de *política pública* para implementar el proceso de autonomías en la educación son las siguientes:

- El proceso de aplicación de las autonomías en educación debe inscribirse en el marco de la nueva Constitución y de la LMA.
- Los gobiernos departamentales autónomos —al igual que las autonomías municipales y las indígena originario campesinas— deberían proponer y ejecutar políticas de educación en el marco de sus atribuciones y funciones constitucionales y de su jurisdicción territorial, ya que la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez no es tan específica en estas funciones y atribuciones.

- Los principios nacionales de la educación boliviana (interculturalidad, intraculturalidad y descolonización) deben ser transversalizados territorial y curricularmente.
- Los objetivos y metas de la educación nacional (ampliar cobertura, mejorar la calidad, establecer una pedagogía nacional y una didáctica local) deben ser la guía del proceso de autonomización de la educación en Bolivia.
- Es imperativo aumentar el volumen y mejorar la distribución y la asignación de recursos en educación, entre territorios, niveles autonómicos y niveles educativos (inicial, primario, secundario, superior, técnico, especial y permanente).
- Convendría recuperar lo avanzado por la reforma educativa en materia de distribución competencial, estableciendo que la autonomía departamental tenga cuando menos los recursos humanos como competencia exclusiva; que las autonomías municipal y la indígena originario campesina tengan como competencia exclusiva la infraestructura, y como competencia compartida entre el nivel central y todas las ETA las de equipamiento, políticas y gestión.
- Las políticas educativas de gestión (como los proyectos educativos departamentales, municipales e indígena originario campesinos) deberían ser promovidos como una forma de captar iniciativas, pero también de captar recursos y otros medios pedagógicos que ayuden a mejorar la calidad de la educación.
- Es fundamental promover experiencias y proyectos que permitan mejorar los planes, programas y proyectos, recrear los currículos y profundizar en los estándares de calidad en la educación boliviana en el ámbito local y comunitario.
- Se debe promover políticas subnacionales de fomento a la libertad del educando y a la promoción de valores democráticos y de equidad de género, generacional y étnica.
- Es necesario incentivar los saberes y los conocimientos locales en el marco del currículo regionalizado.
- La participación ciudadana y el control social deben ser el eje de la propuesta de gestión concurrente en educación autonómica.
- La participación social debe ampliarse a formas de participación intraaula y de compromiso con la educación de los hijos y miembros de la comunidad en edad escolar.
- El control social debe ser irrestricto y se debe buscar medios para que los maestros lo acepten voluntariamente y no como una imposición.

- El control social debe ser integrado y recíproco, para que la comunidad también se vea comprometida con el proceso educativo.
- El control social debe alcanzar a las autoridades nacionales y subnacionales.
- El Ministerio de Educación debe fortalecer su papel rector, director, regulador, normativo y productor de políticas educativas estratégicas. Para ello tiene como competencias exclusivas constitucionales las de legislar y establecer políticas nacionales de educación. Lo que no significa crecer en número de funcionarios, sino en la calidad de los mismos, asumiendo un proceso de identificación con tareas orientadas a la regulación, la rectoría y la supervisión antes que a la operación y la gestión.
- Es preciso promover e implementar políticas nacionales y subnacionales que reduzcan el nivel de conflictividad del magisterio, para convertirlo en protagonista propositivo y positivo del proceso educativo nacional, y no una traba del mismo.
- Es imprescindible acordar con el magisterio una política salarial nacional y subnacional equitativa y razonable, para resolver el principal impedimento de una buena relación de los maestros con el Estado, la comunidad y la escuela.

Para lo cual se recomienda los siguientes instrumentos, mecanismos, fases y procedimientos:

- Otorgar un alto contenido de participación a maestros y comunidad en el diseño de las políticas públicas nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinas de educación.
- Partiendo del reconocimiento de que los maestros son los actores que tienen mayor grado de conflictividad con casi todos los actores de la educación, se sugiere que los mismos deben ser previamente orientados y capacitados en los alcances del proceso, hasta lograr, si no su pleno compromiso, al menos su participación pasiva.
- Probablemente el proceso de autonomización tendrá avances desiguales. Los departamentos más favorables a las autonomías (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) avanzarán más rápidamente que los departamentos con mayor influencia de sindicatos de maestros opositores (La Paz y Cochabamba) y que los departamentos que teniendo gobernaciones del oficialismo muestran mejor predisposición al proceso (Chuquisaca, Potosí, Oruro).

Por tanto, es imprescindible establecer gradualidades y avances cualitativos diferenciados en el país.

- Es de prever que el proceso en gobiernos municipales pueda consolidarse sobre la base de lo avanzado en la Participación Popular y con ello tenga menos conflictividad, en tanto que en gobiernos departamentales autónomos y en gobiernos autónomos indígena originario campesinos el proceso será más lento y más negociado.
- En el caso de los gobiernos departamentales autónomos, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez debería dejar resuelto el campo de disputas competenciales sobre atribuciones y funciones con el Gobierno nacional, para luego incorporar estos temas en los estatutos autonómicos departamentales, lo que implica un proceso todavía largo de consolidación antes de que se pueda pensar en una educación entroncada a las autonomías departamentales.
- En el caso de la autonomía indígena originario campesina, además de lo señalado para los gobiernos departamentales autónomos, cabría considerar que habrán reformas pedagógicas de fondo, que deben ser estudiadas y aplicadas de manera absolutamente diferenciada de una autonomía indígena originario campesina a otra (al menos en las 11 ya existentes), por lo que el proceso será aún más lento y de mediano plazo.
- Los gobiernos municipales deben consolidar sus atribuciones y funciones de educación en sus cartas orgánicas municipales, y someterlas a referéndum al igual que los estatutos autonómicos departamentales e indígena originario campesinos.
- El uso de una metodología de la interseccionalidad permitirá integrar enfoques, disciplinas y conceptos de manera polisémica y sintética, propiciando un abordaje holístico de la educación, en un país como Bolivia, donde se requiere de estas visiones y análisis multidimensionales y policromáticos.

Bibliografía y fuentes

Albó, Xavier

2002 *Educando en la diferencia. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para el sistema educativo*. La Paz: Ministerio de Educación, UNICEF y CIPCA.

1995 *Bolivia plurilingüe. Guía para planificadores y educadores*. La Paz: UNICEF y CIPCA, Cuadernos de Investigación Nº 44. (Resumen y comentarios de Celestino Choque, Juan de Dios Yapita, Benito Fernández, Lucia d'Emilio, Pedro Plaza y Luis Enrique López en *Revista Cuarto Intermedio* Nº 35: 3-69 y 36: 79-100.)

Albó, Xavier y Amalia Anaya

2004 *Niños alegres, libres, expresivos. La audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia*. La Paz: UNICEF y CIPCA, Cuadernos de Investigación Nº 58.

Alcoba, Roxana

2009 *Elementos para el debate y concertación del nuevo régimen autonómico. Competencias del sector educación y de los sectores sociales complementarios*. La Paz: GTZ, Documento de Trabajo 04.

Altonji, G. J. y R. M. Blank

1999 "Race and Gender in the Labor Market". En: O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics* 3: 143 y 3: 259 (Londres).

Alvarado, Virgilio

2005 "Políticas públicas e interculturalidad". En: Norma Fuller (ed.), *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*. Lima: Red

para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Universidad del Pacífico, IIEP, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Álvarez de Zayas, Carlos M.
2006 *Gestión educativa*. Cochabamba, Bolivia: editorial Kipus.

Anaya, Amalia y Luis Enrique López
1993 "Protagonismo del aprendizaje, interculturalidad y participación social: Claves para una Reforma Educativa", *Revista Unitas* Nº 11 (La Paz).

Andersen, Lykke E.; Alejandro F. Mercado y Beatriz Muriel H.
2003 *Discriminación étnica en Bolivia: en el sistema educativo y el mercado de trabajo*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Ardito Vega, Wilfredo
2008 *Situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Bolivia-Perú-Ecuador*. Cuzco: UE, CBC, CEBEM, IE y GVC.

Arnold, Denise Y. y Juan de Dios Yapita
2000 *El rincón de las cabezas. Luchas textuales, educación y tierras en los Andes*. La Paz: UMSA e ILCA.

Barral Zegarra, Rolando
2004 *Reforma Educativa. Más allá de las recetas pedagógicas*. La Paz: Ediciones Comunidad Científica de Educación Ayni Ruway.

Becker, Gary
1993 *Human Capital*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

Behrmen, J.; A. Gaviria y M. Szekély
2001 "Intergenerational Mobility in Latin America", *Economía* vol. 2: 1-31.

Bejarano, María Renée; Marco Salazar y Oswaldo Nina
2006 *Rol y potencialidades de la descentralización en la educación*. La Paz: Mesa de Trabajo en Educación.

Blanes, José
1996 *Políticas sociales locales integradas en Bolivia. Propuestas para el nivel regional*. La Paz: CEBEM.

Blaug, Mark
1972 *Economía de la educación. Textos escogidos*. Madrid: Tecnos.

Boadway, J.
1979 *Fiscal Policy*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino
2007 *Diccionario de política*. Madrid: Siglo XXI editores.

Böhrt, Carlos
2010 "Régimen de autonomías. Distribución territorial de competencias". Trabajo no publicado, consultoría para el Ministerio de Autonomías, La Paz.

Borjas, G.
1995 "Ethnicity, Neighborhoods and Human Capital Externalities", *The American Economic Review*, vol. 85 3: 365-390.
1992 "Ethnic Capital and Intergenerational Mobility", *Quarterly Journal of Economics* vol. 107 1: 584-609.

Bourdieu, Pierre
2003 *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
1994 *El sentido práctico. Sobre la teoría de la acción*. Madrid: Taurus.
1984 *Distinction*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Burgoa, Willy
2003 "Propuestas operativas de participación social". En: *Participación social en educación*. Foro debate. La Paz: CEBIAE, Ayuda en Acción y AECI.

Cancino, Rita
2007 *La descolonización lingüística de Bolivia*. Dinamarca: Universidad de Aalborg. Sociedad y Discurso Nº 12.

Catacora Larrea, Remberto
2005 "Descentralización de la educación". En: *El Estado y la educación entre la descentralización y las autonomías*. Documento de trabajo. La Paz: CEBIAE.

Césaire, Aimé
2006 *Discurso sobre el colonialismo*. Madrid: ediciones Akal.

Chuquimia, José Luis
2002 "Las experiencias latinoamericanas como política global frente a la construcción de una política nacional". En: *Municipalización de la educación*. La Paz: Foro Educativo, CEBIAE.

Coleman, James S.
1990 *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Collins, P. H.
1999 "Learning from the Outsider within. The Sociological Significance of Black Feminist Thought". En: S. Hesse-Biber, C. Gilmartin y R. Lydenberg (eds.), *Feminist Approaches to Theory and Methodology: An Interdisciplinary Reader*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.

CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB, APG *et al.*
2004 *Por una educación indígena originaria. Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y sociocultural*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB, APG, CSCB, FNM-BS, CEAM, CEPOG, CENAQ y CEA.

Contreras, Manuel y María Luisa Talavera
2004 *Examen parcial. La Reforma Educativa boliviana 1992-2002*. La Paz: Fundación PIEB.

Cosío Romero, Octavio Orlando
2002 *Por los anchos caminos de la educación*. La Paz: Academia Nacional de Ciencias.

Cunill, Nuria
1991 *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

De Souza, João Francisco
2005 "Sistematización: un instrumento pedagógico en los proyectos de desarrollo sustentable". En: *Gestión educativa y desarrollo local*. Dossier. La Paz: CEBIAE.

Di Gropello, Emanuela
1999 "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", *Revista de la CEPAL* Nº 68. Santiago de Chile.

Fanon, Frantz
1978 *Los condenados de la Tierra*. México, D. F.: editorial Era.

Fernández Osco, Marcelo y Yamila Gutiérrez Calisaya
2009 *Pluriversidad: rostros de la interculturalidad*. La Paz: COOPI, CONAMAQ, CIDOB y UE.

Freire, Paulo
2008a *Pedagogia da autonomia. Saberes necesarios a práctica educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
2008b *La educación como práctica de la libertad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fundación Milenio
2010 *Los diez pecados del proyecto de ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez*. Información Nacional de Coyuntura Nº 80. La Paz: Fundación Milenio.

Galindo Soza, Mario
2008 *Municipio indígena*. La Paz: CEBEM.
2007 *La descentralización fiscal financiera en el marco de las autonomías departamentales en la Bolivia constituyente*. La Paz: CEBEM.
2005 *Autonomías departamentales*. Parte Nº 1. "Descentralización Fiscal Financiera". La Paz: FES-ILDIS, *La Razón*, Comité Pro Santa Cruz y FULIDED.
2001 *Análisis de los procesos SAYCO en los gobiernos municipales de 1995-2000*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Cuadernos de Investigación.

Galindo Soza, Mario; Ramiro Bueno, Elizabeth Pardo y Bonifacio Cruz
2008 *Visión aymara de las autonomías*. La Paz: Fundación PIEB.

Garcés, Fernando
2009 "De la interculturalidad como armónica relación de diversos a una interculturalidad politizada". En: *Interculturalidad crítica y descolonización*. La Paz: Convenio Andrés Bello, IIE.

2007 "Políticas sobre idiomas locales e interculturalidad. El caso de Bolivia". En: *Educación e interculturalidad. Experiencias y desafíos*. Seminario Internacional, 15-17 de octubre de 2007. Abancay, Perú: UE, FIP, CBC, CEBEM, IE y GVC.

García Linera, Álvaro
2002 "Creencias, prejuicios y limitaciones de las formas de descentralización del poder cultural y educativo". En: *Municipalización de la educación*. La Paz: Foro Educativo CEBIAE.

Gonzales García, Jimena Tatiana
2006 "La educación intra e intercultural desde la identidad de lo humano integral y el fracaso de la Reforma Educativa en Bolivia". En: Delgado y Mariscal (eds.), *Educación intra e intercultural*. Cochabamba, Bolivia: UMSS (Facultad de Ciencias Agrícolas y Pecuarias), AGRUCO, COMPAS y Plural editores.

Gonzales García, Jimena Tatiana y José Mario Illescas
2003 *Contraencíclica de Abya-Yala. Después de más de quinientos años 1492-1992 o Diálogo crítico con la encíclica* Centesimus Annus. La Paz: AGRUCO, CIVITAS y CEDIB.

Gutiérrez Rojas, Moisés
2010 "Coyuntura y descolonización desde nuestro ser y conciencia social". En: *Historia, coyuntura y descolonización*. La Paz: editorial Pukara.

Habermas, Jürgen
1991 *La distinción, economía de las prácticas*. Madrid: Taurus.

Illescas, José Mario
2006 "Neocolonización y reevangelización en la reforma educativa y la propuesta de intra e interculturalidad". En: Delgado y Mariscal (eds.), *Educación intra e intercultural*. Cochabamba, Bolivia: Plural editores y UMSS, Facultad de Ciencias Agrícolas y Pecuarias, AGRUCO, COMPAS.
2005 *Abya Yala*. Cochabamba, Bolivia: Ediciones Populares. Folleto de distribución gratuita.

INE (Instituto Nacional de Estadística)
2009a *Anuario estadístico 2009*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística. (Publicado en soporte digital.)

2009b *Encuesta demográfica y de salud 2008. Resultados preliminares*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística. (Publicado en soporte digital.)

2004 *Encuesta demográfica y de salud 2003. Resultados preliminares*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística. (Publicado en soporte digital.)

Kelsen, Hans

1999 *Teoría general del derecho y del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Kymlicka, Wil

1996 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

Lander, Edgardo

2000 "Ciencias sociales, saberes coloniales eurocéntricos". En: E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO-Unesco.

Larson, Brooke

2007 *Pedagogía binacional, resistencia andina y lucha por la cultura pública. Bolivia 1900-1930*. Documento de trabajo. La Paz: CIDES-UMSA.

Leff, Enrique

2004 *Más allá de la interdisciplinariedad. Racionalidad ambiental y diálogo de saberes*. Observatorio Internacional de Reformas Universitarias. Seminario internacional Diálogo sobre la interdisciplina. Guadalajara, México: ITESO.

Lizárraga, Kathlen

2006a "Descentralización de la educación en Bolivia", *Revista Análisis Económico* vol. 21: 110-146 (La Paz).

2006b "Descentralización de la educación en Bolivia". En: Michael Fritsche y Fernando Filgueira (orgs.), *Descentralización de la educación pública en América Latina*. Río de Janeiro: ISBN 85-7504-106-1.

Lombardi, Mario y Karina Batthyány

1997 *Descentralización de los programas sociales*. Washington, D. C.: IDRC y BID.

López, Luis Enrique
2004 *Estudio de impactos de la EIB en municipios de Bolivia. Estudio para 18 municipios*. Cochabamba, Bolivia: PROEIB-Andes.

Lora Toro, Enrique
2005 *Estudio de análisis sobre la capacidad de absorción de las actuales competencias prefecturales*. La Paz: Ministerio Responsable de Participación Popular, Viceministerio de Descentralización, PRODELI-UNICEF.

Lucas, R. E. Jr.
1988 "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 22 (1): 3-42.

Machado, A. L.
2001 "El rol de los gestores educativos en el contexto de la descentralización de la escuela". En *Análisis de prospectivas de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco.

Malpica, F. C.
1994 *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. París: Unesco/IIPE.

Martínez, Juan Luis
1990 *Contribuciones sobre educación intercultural bilingüe en Bolivia*. La Paz: CEBIAE.

Medinacelli, Mauricio
2010 "El impuesto departamental a la renta como alternativa al impuesto directo a los hidrocarburos". En: *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de Autonomías*. La Paz: Ministerio de Autonomías, GTZ y *Pulso*.

Mejía, María Cristina
2010 *Education Challenges in Bolivia's Decentralization Process. Focal Policy Brief.* Canadá: Canadian Foundation for the Americas.

Messina, G.
1993 "Descentralización educativa. Bibliografía de consulta", *Revista Iberoamericana de Educación* Nº 3.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
2010a *Presupuesto General de la Nación* 2010. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas/Ministerio de Hacienda
2010b *Boletín de Coparticipación Tributaria*, gestiones 1994-2010. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas/Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Educación
2006 *Proyecto de Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez* (versión de mayo de 2009). La Paz: Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación.
2004a *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*. La Paz: Ministerio de Educación.
2004b *La educación en Bolivia. Estadísticas municipales*. La Paz: Ministerio de Educación.
2004c *Información estadística e indicadores escolares 1996-2002*. La Paz: Ministerio de Educación. (Publicado en soporte digital.)

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
2003 *Estadísticas de educación 2003*. La Paz: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. (Publicado en soporte digital.)
2001a *Información estadística e indicadores escolares 1996-2000*. La Paz: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. (Publicado en soporte digital.)
2001b *Inventario de infraestructura escolar 1999*. La Paz: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. (Publicado en soporte digital.)

Ministerio de la Presidencia
2001 *Memorias del Diálogo 2000*. La Paz: Ministerio de la Presidencia.

Montaño Valderrama, Celso
2003 *Reforma Educativa*. La Paz: Centro editorial Kipus.

Moreno M., Daniel (coord.); Eduardo Córdova, Vivien Schwarz, Gonzalo Vargas, Miguel Villarroel y Mitchell Selligson
2010 *Cultura política de la democracia en Bolivia*. Serie: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Ciudadanía. Bolivia.

Murillo Zambrana, Orlando
2010 *Análisis del financiamiento de la educación en Bolivia*. La Paz: Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia (OSPE-B).

Musgrave, R. y P. Musgrave
1993 "Tax Equity with Multiple Jurisdictions". En: M. Maslove (ed.), *Taxation in a Subnational Jurisdiction*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
1978 *Teoría y política fiscal*. México, D. F.: Aguilar.

Naciones Unidas
2002 *Metas del milenio*. Nueva York: ONU.

Nelson, R. y E. Phelps
1966 "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth", *American Economic Review: Papers and Proceedings* 51 (2): 69-75.

Nina, Oswaldo
2005 *Gestión educativa: dimensión institucional, municipal y participación social*. En: series de documentos de trabajo sobre desarrollo. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, www.inesad.edu.bo/pdf/wp05_2005.

Nucinkis, Nicole
2004 *Situación de la educación intercultural bilingüe en Bolivia*. Seminario Internacional de EIB en Los Andes. Cochabamba, Bolivia: PROEIB-Andes y Centro Cultural Portales.

Núñez, Fred
2002 "La educación: una responsabilidad inalienable del pueblo y una responsabilidad ineludible del Estado". En: *Municipalización de la educación*. La Paz: Foro Educativo CEBIAE.

Oates, W.
1999 "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* 37.

Olk, Christian (coord.), V. Ameller, D. Chávez, O. Lora, M. Reynolds, C. Rocabado, M. Limariño, R. Ferreira y F. Ventura
2010 *La construcción del Estado autonómico*. La Paz: Red institucional del Norte de Potosí, UAGRM, OPN-UAGRM, UCB y GTZ.

Oporto, Henry
2010 *La vuelta al mito de la revolución*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.

Pacheco, Diego
2002 *Municipios, distritos municipales indígenas y TCO en las tierras altas de Bolivia*. La Paz: VPEPP/MDSP.

Patzi, Félix
2004 *Sistema comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*. La Paz: CEA.

Pérez, Beatriz
2010 "Educación, autonomías y descentralización: más allá de la promulgación de la ley". En: *Campaña por el Derecho a la Educación* Nº 2. La Paz.
2003 *Políticas públicas educativas aplicadas a contextos urbanos y rurales*. La Paz: CEBIAE.

Prats i Català, Joan
2006 *Autonomías para qué: autonomías territoriales e indígenas en Bolivia*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Puelles, B. M. de
1993 "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa", *Revista Iberoamericana de Educación* 3.

Putnam, R.
1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Quintanilla Coro, Víctor Hugo
2010 "Autonomías, pero… ¿sin educación?: La descolonización entre paréntesis. Cultura Quechua, Norte de Potosí", *Campaña boliviana por el derecho a la educación*. La Paz: blog: cbde.lp@gmail.com. 12/07/10.

Regalsky, Pablo
2005 "Reforma Educativa y territorialidad andina en Bolivia: En busca de los protagonistas". En: Norma Fuller (ed.), *Interculturalidad*

y política: Desafíos y posibilidades. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

República de Bolivia
2005 *Plan nacional de desarrollo 2005-2009*. La Paz.

Reyeros, Rafael
1952 *Historia de la educación en Bolivia, de la Independencia a la Revolución Federal*. La Paz: editora Universo.

Reynaga Vásquez, Walter
2010 "¿Cómo financiar el Estado y las autonomías de forma alternativa al gas?". En: *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de autonomías*. La Paz: Ministerio de Autonomías, GTZ y *Pulso*.

Rocabado, Carlos
2010 "Financiamiento autonómico. Recursos para todos". En: *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de autonomías*. La Paz: Ministerio de Autonomías, GTZ y *Pulso*.

Rojas Beltrán, Hazzel
2010 "¿Cómo consolidar un régimen de autonomías sobre mejores bases fiscales?". En: *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de autonomías*. La Paz: Ministerio de Autonomías, GTZ y *Pulso*.

Ruiz, Antonio y Roxana Alcoba
1990 *Descentralización del sector educación* (documento final). La Paz: EMSO, Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión del Sector Público, Componente Regional-Descentralización.

Saavedra, José Luis (comp.)
2009 *Teorías y políticas de descolonización y decolonialidad*. La Paz: editorial Verbo Divino.

Santos, Boaventura de Sousa
2009 "Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes". En: *Pluralismo epistemológico*. La Paz: CLACSO, CIDES-UMSA, Comuna y Muela del Diablo editores.

1999 “Oppositional Postmodernism”. En: Munck, R. y D. O’Hearn, *Critical Development Theory. Contributions to a New Paradigm*. Londres: Zed Books.

Sen, Amartya K.
1999 “The Possibility of Social Choice”, *American Economic Review* 89, 3: 357-382.

Sewell, William H. Jr.
1992 “A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation”, *American Journal of Sociology* 98.

Stepan, Alfred
2002 “Multi-Nationalism, Democracy and Asymmetrical Federalism”, trabajo presentado en el Greentree Meeting, 2002. International Centre for Transitional Justice.

Stewart, A. J. y C. McDermott
2004 “Gender in Psychology”, *Annual Review of Psychology* 55: 519-544.

Tamayo, Franz
1998 [1910] *La creación de la pedagogía nacional*. La Paz: editorial Futuro.

Temple, Dominique; F. Layme, J. Michaux, M. Gonzales y E. Blanco
2003 *Las estructuras elementales de la reciprocidad*. La Paz: Plural editores, TARI y Carrera de Antropología y Arqueología-UMSA.

Ticona Alejo, Esteban
2010 *Saberes, conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. La Paz: AGRUCO y Plural editores.
2005 *Lecturas para la descolonización. Taqpachani qhispiyasipxañani (liberémonos todos)*. La Paz: AGRUCO, Universidad de la Cordillera y Plural editores.

UDAPE
2010a *Municipios e infraestructura*. La Paz: Unidad de Análisis de Política Económica. (Publicado en soporte digital.)
2010b *Atlas. Indicadores y municipios*. La Paz: Unidad de Análisis de Política Económica y AECI. (Publicado en soporte digital.)

2009 *Políticas macroeconómicas y el gasto del sector público*. La Paz: Unidad de Análisis de Política Económica.

Unesco
2007 *Gestión integral de programas sociales*. México, D. F.: Unesco, Fondo de Cultura Económica y Siempro.

Urenda Díaz, Juan Carlos
2003 *Autonomías departamentales*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: editorial El País.

Urquiola, Miguel; Wilson Jiménez, Mª Luisa Talavera y Werner Hernany
2002 *Los maestros en Bolivia. Impacto, incentivos, desempeño*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, Maestrías para el Desarrollo.

Valcárcel Izquierdo, Norberto y Alberto Rodríguez Méndez
2008 *De la gestión y administración escolar a la gestión universitaria para el cambio en Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: editorial Kipus.

Walsh, Catherine
2010 "Interculturalidad crítica y educación intercultural". En: Jorge Viaña, Luis Tapia y Catherine Walsh, *Construyendo interculturalidad crítica*. La Paz: Convenio Andrés Bello, IIE.

Whitty, G.
2005 *Making Sense of Education Policy*. Londres: Chapman.

Whitty, G.; S. Power y D. Halpin
1998 *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*. Londres: Open University Press (trad. castellana 1999, *La escuela, el Estado y el mercado*. Madrid: ediciones Morata).

Winkler, D.
1997 *Descentralización de la educación: participación en el manejo de la escuela a nivel local*. Banco Mundial (documento 8).

Winkler, D. y A. I. Gershberg
2000 *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL (documento 17).

Yapu, Mario
2009 *La calidad de la educación en Bolivia. Tendencias y puntos de vista*. La Paz: Mesa de Trabajo en Educación.
2007 "Descentralización, poderes locales y participación social en educación en Bolivia. Los casos de Tarabuco y La Paz (1997-2003)", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* vol. 15, Nº 14.
2002 "Experiencias latinoamericanas en torno a la descentralización boliviana". En: *Municipalización de la educación*. La Paz: Foro Educativo, CEBIAE.

Yapu, Mario; Cassandra Torrico *et al.*
2003 *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de reforma educativa* (2 vols.). La Paz: Fundación PIEB.

Yujra, Edwin
2010 "El financiamiento del proceso autonómico boliviano: descentralización fiscal y autonomía financiera". En: *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de autonomías*. La Paz: Ministerio de Autonomías, GTZ y semanario *Pulso*.

Zalmora, G. B.
2002 "Projeto político-pedagógico, autonomía e gestão democrática da escola: uma perspectiva habermasiana". En: C. A. Torres, *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO: 267-294.

Zavaleta Mercado, René
1980 *Las masas en noviembre*. La Paz: editorial Juventud.

Normas y leyes

Estado Plurinacional de Bolivia (EPB)
2010a *Ley de la Educación "Avelino Siñani-Elizardo Pérez"* (LASEP: Ley 070, del 20/12/10). La Paz: Ministerio de Educación.
2010b *Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"* (Ley 031, del 19/07/10). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
2010c *Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas* (Ley 017, de junio de 2010). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
2009 *[nueva] Constitución Política del Estado* (07 de febrero de 2009). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

República de Bolivia
2003a *DS 27149. Reglamento para la transición al Nuevo Código Tributario*, 2 de septiembre de 2003. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
2003b *Ley 2492. Nuevo Código Tributario*, 2 de agosto de 2003. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1999 *Ley 2028. Ley de Municipalidades*, 28 de octubre de 1999. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995a *Ley 1654. Descentralización Administrativa*, 28 de julio de 1995. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995b *Ley 1615. Constitución Política del Estado. Reformas*, 6 de febrero de 1995. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995c *DS 23949. Reglamento de Órganos de Participación Popular*, 1 de febrero de 1995. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995d *DS 23950. Organización Curricular*, 1 de febrero de 1995. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995e *DS 23951. Estructura Administrativa Curricular*, 1 de febrero de 1995. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995f *DS 23952. Estructura de Servicios Técnico-Pedagógicos*, 1 de febrero de 1995. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1995g *Ley 1606. Modificaciones a la Ley de Reforma Tributaria*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1994a *Ley 1551. Participación Popular*, 20 de abril de 1994. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1994b *Ley 1565 de Reforma Educativa*, 7 de julio de 1994. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1990a *Ley 1178. Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental*, 20 de julio de 1990. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
1990b *Código de la Educación Boliviana*. La Paz: editorial Serrano.
1985 *Ley 843. Reforma Tributaria*. La Paz.

Documentos

En el curso de esta investigación se ha consultado diversos documentos de los CEPO, de organizaciones sociales, de pueblos indígenas, campesinas, culturales, territoriales, sindicales, políticas y vecinales. Entre estos documentos, muchos de los cuales no han sido publicados, mencionamos los siguientes:

CTEUB (Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia)
2004 *La escuela para rescatar la patria*. La Paz: CTEUB. (Publicado en 2006 con el título de *Libro rojo de la educación*.)

CNC (Consejo Educativo de Pueblos Originarios de Bolivia)
2009 *Tierra, territorio y educación. Propuesta de gestión administrativa en educación desde la visión de las naciones indígena originarias*. La Paz: CEA, CEAM, CENAQ, CEPIG, CEPOCH, CEPOG y CEPOIM.
2008 *Educación, cosmovisión e identidad. Una propuesta de diseño curricular desde la visión de las naciones y pueblos indígenas originarios*. La Paz: CEA, CEAM, CENAQ, CEPIG, CEPOCH, CEPOG, CEPOIM. Documento de trabajo.

Distrito Educativo Jesús de Machaqa
2010 *Plan Operativo Anual*. La Paz: Gobierno Municipal de Jesús de Machaqa, provincia Ingavi.

Instituciones de educación, seminarios y publicaciones especializadas
CEBIAE
2006a *Memoria del Taller de Equipo Interdisciplinario Permanente (EIP): Descentralización, análisis situacional del CEBIAE y coyuntura*. La Paz, 9 al 10 de marzo.
2006b *Memoria del Taller de Equipo Interdisciplinario Permanente (EIP): Visión y Posición Institucional*. La Paz, 11 al 12 de agosto.
2006c Documentos de trabajo: Consulta sobre la Constituyente, grupos focales. La Paz.
2006d *Aportando a la transformación de la Educación Boliviana*. Documento para el Congreso Nacional de Educación. La Paz.
2004 *Educación para una Vida Digna*. La Paz: Garza Azul.

Foro Educativo Boliviano, Comité Directivo del Foro Educativo Boliviano
2005a *Marco filosófico, político y pedagógico de la educación boliviana. Análisis y propuestas al Congreso Nacional de Educación*. La Paz: Garza Azul.
2005b *Interculturalidad en la educación boliviana: análisis y propuestas al Congreso Nacional de Educación*. La Paz: Garza Azul.
2005c *Políticas y programas para la igualdad de oportunidades: educación de calidad, acceso escolar y permanencia para la población rural*. La Paz: Garza Azul.

Ministerio de Educación y Culturas: Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación
2006 Anteproyecto de Ley de la Educación Boliviana "Avelino Siñani y Elizardo Pérez". Sucre, 10 al 15 de julio.

Mesa focal de Descentralización de la Educación, Santa Cruz de la Sierra, 31 de agosto de 2010.
www.elsantafesino.com/cultura/2006/07/14/4799
2006 Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa: Debate para una nueva ley de educación nacional. Argentina. CEMSE. http://www.cemse.org.bo/MIPortada.php?menu_por=15
La Educación en nuestras manos, Suteba. http://www.suteba.org.ar/ddhh/ves.htm#774

Lleó Fernández, Rodrigo
s. f. http://www.intec.edu.do/-cdp/docs/violenciaencolegios.html

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)
s. f. http://www.campus-oei.org/revista/frame_anteriores.htm

Unesco
2001 *El correo de la Unesco*. http://www.unesco.org/courier/2001_04/sp/education.htm
UNLZ. http://www.doepnews.com.ar/psico/gestion00.html

Personas entrevistadas

En el marco de esta investigación se ha entrevistado a un total de 60 personas directamente vinculadas con diversas áreas de la educación. La siguiente lista consigna los nombres de los entrevistados, especificando en cada caso la institución a la que pertenecen y el cargo que ocupan en la misma.

Gobierno Nacional

- Lic. Walter Gutiérrez, Ministerio de Educación (septiembre de 2010)
- Lic. Alejandro Gómez, Ministerio de Educación
- Prof. Noel Aguirre, Ministerio de Planificación

Magisterio

- Prof. Margoth Ruiz M., dirigente de la FDMUCH
- Prof. José Luis Álvarez, dirigente de la FDMULP
- Prof. Vilma Plata, dirigente de la FDMULP
- Prof. Pablo Millán, ejecutivo de la Federación de Maestros Urbanos

Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz

- Prof. María del Carmen Arias, directora del SEDUCA
- Lic. Jaime Vaca Pereyra Porta, GDA-DDA
- Sra. Elianne Capobianco Sandóval, GDA
- Lic. José Luis Parada, director administrativo del GDA
- Lic. Rose Marie Sandóval, Asamblea Departamental Autónoma de Santa Cruz

Gobierno Departamental de Chuquisaca

- Sr. Esteban Urquizu, gobernador departamental
- Lic. Ana María Quinteros, directora del SEDUCA

Gobierno Municipal de Sucre

- Prof. Balvina Tamayo, directora distrital de Sucre
- Lic. Walter Mallo, técnico de la Dirección Distrital de Sucre

Gobierno Municipal de El Alto

- Lic. Guadalupe Cuentas, directora de Género y Gestión Social, GMEA
- Lic. Yola Churqui, GMEA
- Sr. Carmelo Guarachi, subalcalde del Distrito 8, El Alto
- Lic. Carlos Humberto Vásquez Flores, coordinador del CRP Franz Tamayo, GMEA
- Lic. Juan Carlos Apaza, coordinador general de los CRP del GMEA
- Lic. Julia Angélica Flores Cahuana, técnico de seguimiento y supervisión de la Dirección Distrital de Educación El Alto 2 Sur

Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra

- Prof. Silvia Álvarez, GMSC

- Sra. Cecilia Moreno, GMSC
- Sra. Rosa Cuéllar, comité de vigilancia
- Prof. Herland Cabrera, director de núcleo
- Prof. Ronald Zabala, unidad educativa

Gobierno Municipal de Charagua, autonomía indígena originario campesina

- Sra. Justina Chávez, comité de vigilancia
- Sra. María Antonia Arancibia, junta escolar
- Prof. Julio Tejerina, director de unidad educativa
- Prof. Julio Calle, maestro
- Sr. José Luis Ramos, junta escolar

Gobierno Municipal de Jesús de Machaqa, autonomía indígena originario campesina

- Prof. Roberto Mena G., Corpa A
- Prof. Juan Parisaca Cota, CEA Huayhuasi
- Prof. Casildo Condori C., CETHA Tupac Katari Corpa
- Prof. Antonio Condori Choque, Corpa B

Gobierno Municipal de Tarabuco, autonomía indígena originario campesina

- Sr. Gregorio Ignacio, alcalde municipal
- Prof. Juan Fidel Torres Ibarra, director de la unidad educativa Aniceto Arce
- Prof. José Montaño Garnica, presidente de la junta escolar La Ciénega

CEPO (consejos educativos de los pueblos originarios)

- Lic. Pedro Apala, técnico de los CEPO
- Dolly Pedrazas, técnica de los CEPO
- Elías Caurey, OTB Guaraní
- Benigno Marzana, CNC
- Juan Carvajal, técnico del CNC
- Mario Torres, técnico de los CEPO
- Dulfedo Llerón, vicepresidente de Consejos Educativos
- Pedro Moye, CEAM

- Wilfredo Yaveta, CIDOB sector educación.
- Lic. Patricia Marín, Programa de apoyo de FAUTAPO a los CEPO

Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación

- Dra. María Edith Oviedo, directora
- Lic. Beatriz Pérez, experta

CEBIAE

- Dr. Eduardo Gonzáles, director

CEMSE

- Lic. Antonio Arandia, director
- Sra. María Lucuy, directora de planificación

CPDL Consejo de Lengua, Santa Cruz

- Alfredo Vaca Seoane
- María Lenny Uranungar
- Jimena Chuquichambi Apaza

CPID Santa Cruz

- Rodrigo Jemio Ojara, investigador

Expertos en educación

- Lic. Álvaro Puente
- Dr. Oswaldo Nina
- Lic. Gonzalo Calderón
- Lic. Cristina Pareja
- Lic. Marcela Castro
- Lic. José Blanes
- Lic. Marcelo Lara

ANEXO 1

Definiciones y precisiones conceptuales

1. Definiciones sobre descentralización/autonomización en educación

Autonomías y Estado

Para definir autonomía, se parte de una definición común y ya socializada en Bolivia:

> se entiende por autonomía el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad del Estado. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas (Urenda 2003: 221 y ss.).

El *Diccionario de política* (Bobbio *et al.* 2007: 112-118) define 'autonomía' como autogobierno y como descentralización, entendiendo que autogobierno está compuesto de elementos de descentralización administrativa, de autoadministración y de democracia. A su vez, la descentralización administrativa se comprende como una esfera de competencias que escapa a los controles centrales, dentro de la administración estatal. La autoadministración implica que los cargos directivos de la entidad son confiados a personas elegidas directamente por los administrados, de manera que se aúnan la calificación del titular del organismo y de representantes de la colectividad de la cual son expresión. Finalmente, la democracia es vista como la necesidad de

permitir la participación del pueblo en la determinación de la orientación política, por medio de la participación de los ciudadanos en los organismos de la administración periférica.

En un régimen de autonomías tenemos una descentralización político administrativa que no se detiene en la elección de la autoridad gubernamental principal de este nivel subnacional, sino que va hasta la adopción de competencias normativas, de definición de políticas públicas y de fiscalización. Aquí es necesario aclarar qué normas, qué políticas y qué fiscalización.

Para comprender la diferencia entre diferentes modelos de Estado veamos el gráfico A1-1.

Todas las definiciones señalan que el Estado es un territorio con un gobierno, con normas propias y con una población[1]. Si esto es así, se reconocen solamente dos modelos de Estado: el federal y el unitario. El Estado unitario puede ser centralizado o descentralizado, hasta llegar a la descentralización político-administrativa, modalidad que ya había sido aprobada en Bolivia por el referéndum de 1931 y que reconocía la Constitución de 1967. Por tanto, la forma de autonomía implica un órgano legislativo propio, en tanto la autarquía no.

Algunos países de América Latina tienen un Estado federal pero son centralistas en su organización estatal, mientras que otros países tienen Estados unitarios muy descentralizados, como se puede ver en la matriz A1-1.

Matriz A1-1. Tipos de Estado en América Latina

Tipo de Estado/Tipo de gobierno	Centralizado	Descentralizado
Unitario	Chile	Colombia Paraguay Bolivia Ecuador
Federal	Venezuela Argentina Uruguay	Brasil Perú

Fuente: elaboración propia.

Aquí se ve claramente que Bolivia es descentralizada a escala municipal y era desconcentrada a nivel departamental, dicotomía que esperemos se superará con la nueva CPE y las autonomías creadas.

1 Se ha revisado 38 diccionarios jurídicos, políticos, de ciencias políticas, de sociología, de economía, y los cuatro elementos señalados están presentes en todas las definiciones.

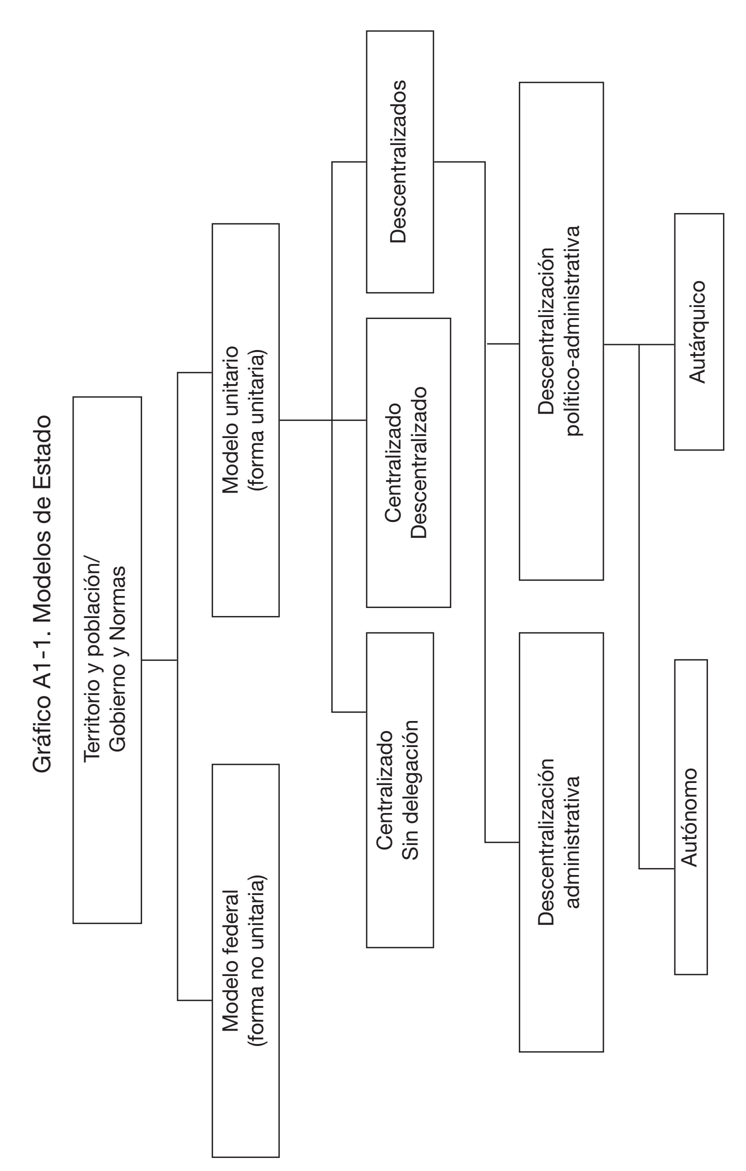


Gráfico A1-1. Modelos de Estado

Fuente: elaboración propia.

Un último apunte: algunos sostienen que la autonomía no es una descentralización político-administrativa, a pesar de todas las referencias mencionadas. El autor más citado al respecto es Joan Prats, quien afirma que:

> La autonomía no es la descentralización. Lo que sustenta un gobierno autónomo es una comunidad humana viva, asentada en un territorio determinado, que tiene la voluntad inequívoca, mayoritariamente sostenida en el tiempo, de auto-gobernarse dentro del Estado, que quiere auto-dirigirse políticamente en el marco de sus competencias e intereses y que, para ello, ha reclamado y ha visto reconocido su derecho a la autonomía (Prats 2006, citado en Olk *et al.* 2010).

Esta posición recoge los conceptos de Bobbio sobre autonomías; se menciona el autogobierno, la autoadministración, el autoimponerse una dirección política (democracia para Bobbio), pero no se le reconoce el atributo de descentralización. Es la única nota discordante en esta posición de Prats con relación a Bobbio.

Los antecedentes históricos de propuestas autonómicas se remontan a la Convención de 1868, con Lucas Mendoza de la Tapia, y luego los movimientos de Andrés Ibáñez, de Domingo Ávila y otros en Santa Cruz, continúan con el referéndum por la descentralización política realizado por Blanco Galindo e impulsado por el presidente Salamanca, y vetado por él mismo posteriormente, además de los movimientos cívicos del decenio de 1950 en Santa Cruz, y muchos más.

La educación como capital social

La educación, entendida como la formación de capital social, es parte del bagaje conceptual y teórico en torno a este proceso. El punto anterior nos lleva a la discusión de varios trabajos sobre las nociones de "capital social" (Putnam 1993, Coleman 1990, Fine 2001). De acuerdo con las observaciones de Putnam y sus colegas, basadas en dos décadas de estudio en Italia, muchos de los factores de éxito en el desarrollo social, económico y político de ciertas regiones estaban determinados por el grado de participación de la sociedad civil y la participación en organizaciones ("civismo"). Según Putnam (*op. cit.*), "Capital social se refiere a las características de organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas". Esta interpretación abre

nuevas posibilidades de explicar el desempeño de instituciones y sus lazos con los procesos sociales. Pensando en descentralización, el capital social podría explicar el hecho de que la gente demande más de las instituciones locales, que se exija una responsabilidad local y que se haya logrado una participación ciudadana efectiva en los procesos locales. Por tanto, también podría verse la descentralización como un vehículo que permita liberar el capital social existente en la sociedad. Asimismo, las *acciones coordinadas* de las que habla Putnam son más factibles en un contexto local más reducido que es el que trae consigo la descentralización, y que también abre nuevos espacios para el activismo cívico y la participación.

Kymlicka (1996) señala que las prácticas liberales pueden parecer bien intencionadas. Un Estado multicultural que concede derechos individuales universales a todos sus ciudadanos, con independencia del grupo al que pertenezcan, puede aparecer como “neutral” entre los diversos grupos nacionales. Sin embargo, este Estado de hecho puede —y a menudo lo hace— privilegiar sistemáticamente los valores liberales en diversos aspectos fundamentales.

La educación como capital étnico

Sucede lo propio con el concepto de capital étnico. El comportamiento socioeconómico de las personas que trabajan está ampliamente relacionado, no sólo con la formación y las habilidades que poseen sus padres, sino con las que tiene el grupo étnico de la generación en la cual los padres se desarrollaron y educaron a sus hijos, es decir, el capital étnico (Behrmen 2001, Borjas 1992 y 1995). Los individuos criados en ambientes étnicos en posición de ventaja están expuestos a factores culturales, sociales y económicos que actúan como externalidades y que incrementan sus habilidades y su productividad, trayendo como resultado unos trabajadores mejor cualificados.

Estas interacciones determinan —entre otros aspectos— cuáles van a ser las capacidades del individuo como trabajador y el grado de movilidad social que tendrán sus hijos y sus nietos en el futuro (Borjas 1995). Por esta razón, las personas pertenecientes a un grupo desaventajado pueden presentar un rezago en el mejoramiento intergeneracional e incluso un deterioro de su productividad, y a la inversa (cuando pertenecen a grupos aventajados), pueden mejorarla.

Los mecanismos de transmisión de las externalidades étnicas no han sido explicados satisfactoriamente hasta ahora. Un posible mecanismo es el de las vecindades étnicas, que relacionan la ubicación

geográfica con los niveles de capital humano. De este modo, si las personas se encuentran segregadas en lugares geográficos interconectados (que de ahora en adelante se denominan vecindades) e intercambian elementos de su contexto educativo, social y económico, podrán fomentar e incorporar un conjunto de actitudes y capacidades culturales, contactos sociales y oportunidades económicas que afectan directamente a su productividad a lo largo de su vida laboral. Otros estudios, como el de Lucas (1988), intentan explicar esta relación mostrando que los trabajadores con habilidades similares que se aglutinan en bloques específicos en las ciudades son un determinante clave para el desarrollo de las mismas.

Queda claro que el capital étnico hace referencia al hecho de que un cúmulo de valores y de bloques educativos, sociales, culturales y económicos pueden aportar de manera diferenciada al desarrollo económico de una comunidad. En educación, esto implica que resaltando estos valores y condiciones se potencia el valor del capital étnico de esos futuros trabajadores.

La educación como capital simbólico y como capital cultural

Otro concepto relevante es el de capital simbólico, tomado de los avances teóricos de Pierre Bourdieu, que intentan superar la tradicional dualidad en sociología entre las estructuras sociales y el objetivismo ("fisicalismo"), por un lado, frente a la acción social y el subjetivismo (hermenéutica), por otro lado. Para ello se establece dos nuevos conceptos (el *habitus* y el campo), y se reinventa uno ya establecido (el capital).

En Bourdieu (1994) se entiende por *habitus* las formas de obrar, pensar y sentir originadas por la posición que una persona ocupa en la estructura social. En cuanto al campo, es el espacio social que se crea en torno a la valoración de hechos sociales tales como el arte, la ciencia, la religión, la política… Esos espacios están ocupados por agentes con distintos *habitus* y con capitales distintos, que compiten tanto por los recursos materiales como simbólicos del campo. Estos capitales, aparte del capital económico, están constituidos por el capital cultural, el capital social y por cualquier tipo de capital que sea percibido como "natural", al que se denomina *capital simbólico*. Los agentes, con el *habitus* propio de su posición social y con los recursos de que disponen, "juegan" en los distintos campos sociales, y en este juego contribuyen a reproducir y transformar la estructura social.

El gráfico A1-2 intenta representar sintéticamente esta teoría:

Gráfico A1-2. Espacio social y prácticas sociales según Pierre Bourdieu

Fuente: Bourdieu 1994.

La teoría de Bourdieu (1994) está constituida por un conjunto de conceptos relacionados entre sí y que no es posible entender sino en su relación mutua. El punto de partida del análisis de lo social es el momento objetivista o de la indagación, en el cual nos abocamos a caracterizar las estructuras sociales externas, lo objetivo, *lo social hecho cosa*. El segundo momento del análisis será el subjetivista, la consideración de las estructuras sociales internas, subjetivas, o *lo social hecho cuerpo*.

2. Otros conceptos relacionados con la educación

Descolonización

Se entiende este concepto como la extirpación de ideologías y conceptos ajenos o alienantes, que pueden distorsionar la formación del hombre boliviano. Descolonizar no es un concepto ni una categoría de conocimiento con un sentido preciso. Es una herramienta ideológica cuyo uso puede ser extensible a todo lo se quiera condenar como 'neocolonialista'. En principio, todo puede ser calificado de colonialista si no forma parte de las 'tradiciones': las instituciones, la justicia, el derecho, la medicina, la educación, la religión, el saber 'occidental', el calendario, las mentalidades, el arte, la literatura, las palabras, los gestos, las miradas, los sentimientos, etc. Todo puede ser calificado de 'colonialista', de acuerdo con el momento, los resentimientos, los estados de ánimo, los cálculos políticos y las necesidades del poder (el 'juicio al Estado colonial' ha conducido a la eliminación de la 'república' como forma de organización política). En estas condiciones, la educación 'integral' que se pregona está más próxima de la educación 'integrista', que de una educación abierta, tolerante y orientada a formar recursos que permitan al país responder exitosamente a los desafíos que plantea el mundo actual. Incluso los países mejor preparados están en este proceso, reorientando su herencia histórica para dar el salto hacia adelante —que es exactamente lo que les es funcional para reforzar su situación dominante—, y no al revés.

Sin embargo, también es correcto afirmar que:

> La cultura, la lengua indígena, por siglos han sido estigmatizadas, eran inservibles, eso tiene que cambiar, tenemos que recuperar su riqueza, eso es parte de la descolonización de la educación, por eso los idiomas nativos y extranjeros serán parte de la currícula. Muchos han aprendido el español por necesidad, pero su filosofía

> no ha cambiado porque el español no era su lengua materna (Cancino 2007).

Otro concepto asociado es el del colonialismo interno, entendido como la imposición de valores exógenos a una cultura, de manera alienante. El colonialismo interno supone una contradicción tanto en lo socioeconómico como en lo nacional cultural (Gutiérrez 2010: 5-21).

El concepto de descolonización debe entenderse en el marco del proceso de creación teórica que se realiza en África con el pensamiento afrodiaspórico, en el sudeste asiático con el concepto de subalternidad colonial y en América Latina con el de decolonialidad o teorías decoloniales (Saavedra 2009: 2).

La colonialidad, por antonomasia, se puede definir desde la perspectiva de la clasificación social universal del mundo capitalista; colonialidad de la articulación política y geocultural; colonialidad de la distribución mundial del trabajo; colonialidad de las relaciones de género; colonialidad de las relaciones culturales o intersubjetivas, dominación/explotación; colonialidad y corporeidad (Quijano, cit. en Saavedra 2009).

La descolonización, por tanto, no es sólo la obtención de independencia formal de territorios coloniales, sino el desmontaje de estructuras de poder estatal, laboral y del control de la sexualidad, de ideologías, y de formas de conocimiento que producen una división maniquea del mundo, de una división entre amos y esclavos, entendidos éstos como sujetos normales por un lado, y sujetos anormales, dispensables o sujetos-problema por el otro. Frantz Fanon (1978) decía que la descolonización puede empezar por la violencia, pero sólo puede llevarse a cabo con la relación no condescendiente entre sujetos o comunidades[2].

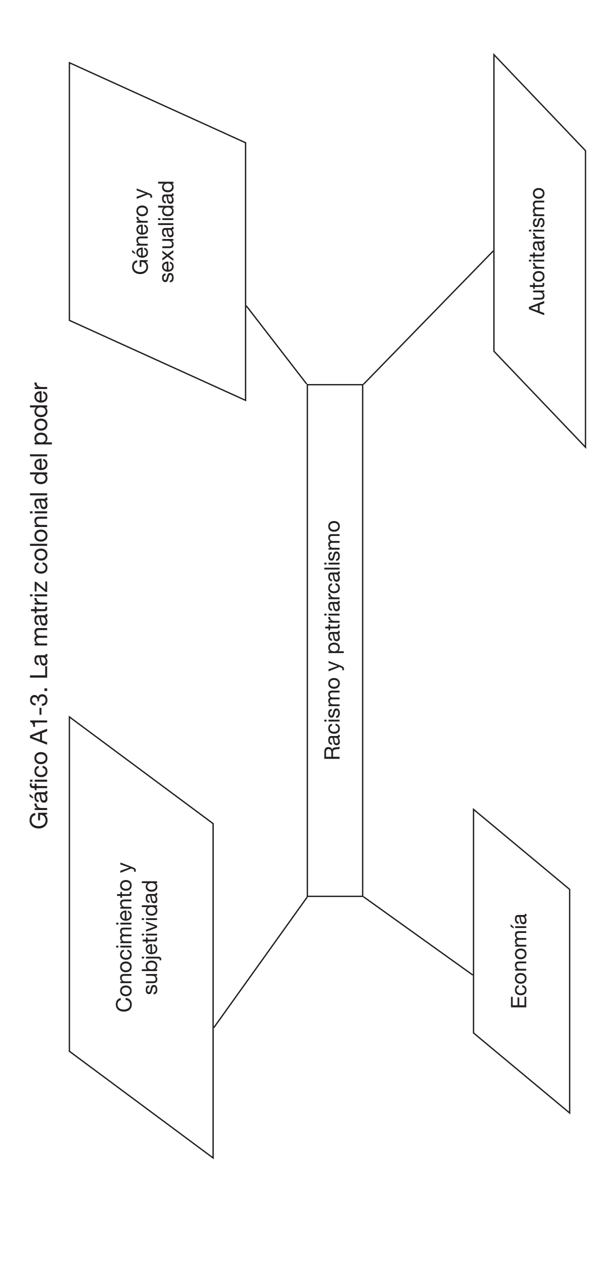
Otro de los teóricos de la descolonización, Césaire (2006), señalaba que se trata de la articulación precisa de la razón decolonial, cuya finalidad primordial no es solamente el cambio de métodos de conocimiento, sino también el cambio social.

La matriz colonial del poder (gráfico A1-3) resume las relaciones de este proceso que se busca revertir con la decolonialidad o la descolonización.

---

2 Véase la obra de Nelson Maldonado-Torres, citada en Saavedra (2009: 191-208).

Gráfico A1-3. La matriz colonial del poder



Fuente: adaptado de Walter Mignolo. En: Francisco Carballo, Pensamiento y acción descolonial: una conversación con Walter Mignolo. Citado en Saavedra (2009: 238).

Neocolonialismo

Es el control indirecto que ejercen las antiguas potencias coloniales sobre sus antiguas colonias o, en sentido amplio, los Estados hegemónicos sobre los subdesarrollados. Estos países no disfrutan de una independencia plena, sino que están sometidos a los dictados culturales, políticos, lingüísticos, y especialmente económicos, de otros países[3].

El neocolonialismo es diferente al colonialismo, que se caracteriza por un control directo. Así, se emplea la fuerza militar para la ocupación del país y se establecen colonos procedentes de la metrópoli en el territorio sujeto a dominación. Un caso de neocolonialismo formal o efectivo sobre un territorio es el que ejerce el Reino de Marruecos sobre el antiguo Sahara Español.

Autores bolivianos consideran que parte del proceso neocolonizador fue realizado con conceptos como el de la "incorporación" (Gamio), "integración" (Sáenz) y "aculturación" (Aguirre Beltrán). Gamio entendió que se debía incorporar al indígena a partir de la posesión de sus tierras y con ello llegar a una educación integral. Sáenz planteó civilizar al indio y Aguirre Beltrán, desde su posición indigenista, sostiene que valora las formas culturales indias, pero esto no significa que el indio deba conservar y reproducir su cultura. Y es preciso que se convierta en mestizo, lo que lo lleva a plantear una educación para todos (bilingüe) que pretende ser el puente para que el indio se transforme en mestizo sin traumas (Ticona 2005: 41 y ss.).

Plurilingüismo

Se define como la aplicación de las lenguas de los habitantes de naciones y pueblos indígenas originarios (NPIO), respetando sus usos y costumbres y, por ende, su propia lengua en la enseñanza de sus niños y niñas.

Comunidad educativa

Es la conformación de todos los actores que intervienen en la educación, en actitud y acción proactiva a favor de la calidad y la mejor enseñanza de los educandos.

---

3 En esta obra clásica sobre el neocolonialismo, Fanon sostiene que la violencia neocolonial solo puede responderse con la violencia antineocolonial liberadora en el contexto de la independencia de Argelia de la dominación francesa en los años cincuenta.

Saberes

Se refiere a los conocimientos de los pueblos originarios, en contraposición a los saberes occidentales o europeos. De allí surge el *diálogo de saberes*, entendido como la hibridación entre las ciencias objetivas y los saberes que condensan los sentidos prácticos y existenciales que han fraguado en el ser a través de los tiempos. El diálogo de saberes se produce en el cruzamiento de identidades en la complejidad ambiental (al respecto, véase Ticona 2010: 106, Lander 2000: 12, Leff 2004: 11 y Santos 2009: 53).

Pedagogía boliviana

Es aquella que debe crearse a partir de estos procesos de descolonización, de fundación de comunidades educativas y de rescate de la calidad educativa.

Calidad educativa

La que permite medir el aprendizaje y los conocimientos adquiridos por los estudiantes y las competencias adquiridas para bien del país, para el buen vivir y para su propia productividad y realización.

Gestión educativa

Se define como el proceso de administración del proceso de enseñanza-aprendizaje. Por ejemplo, en la gestión curricular se habla del proceso y dinámica de la elaboración y aplicación del currículo (Álvarez de Zayas 2006).

La gestión educacional, en un sentido amplio, es la concreción de la política educativa en un determinado marco organizacional a partir de cómo se actúa en la administración de estos procesos (Valcárcel y Rodríguez 2008).

Administración educativa

Es el proceso mediante el cual, aplicando la planificación, organización, ejecución y control, se puede diseñar y mantener un ambiente, en el que se trabaje en equipo, para alcanzar con eficacia, eficiencia y efectividad, las metas seleccionadas, que se logra mediante procesos inmersos dentro de una determinada institucionalidad, en la que dichos

procesos poseen una estructuración metodológica que pasa por una serie de etapas científicamente establecidas, para la formación de una sociedad (Álvarez de Zayas 2006). Se debe discriminar lo que es el acto, la función y el proceso administrativo en educación.

Pedagogía

Es el proceso de preparación de una sociedad para enfrentar sus necesidades, y cuya ejecución permite la satisfacción de las mismas (*Ibíd.*).

Didáctica

Es la ciencia que estudia el proceso formativo organizado y sistémico, en fin, eficiente y eficaz. Es una rama de la pedagogía.

Currículo

Es el espacio de elaboración cultural de complementariedad entre saberes y conocimientos diversos, de construcción de nuevos sentidos y acciones para la vida, la sociedad y la consolidación de la identidad cultural y social de las comunidades, de los pueblos indígenas originarios y de la población en general. Esta definición corresponde a los CEPO (CNC 2008: 25).

Educación comunitaria productiva

Es la educación que se imparte en función de las vocaciones productivas de los territorios y las naciones y pueblos que reciben la educación, que les permitirá enfrentar la pobreza y producir lo suficiente para el 'buen vivir', como se lee en el Plan Nacional de Desarrollo (2005).

Neoliberalismo étnico

Partiendo del concepto de neoliberalismo:

> el neoliberalismo no es más que una transferencia de control del sector público al sector privado. Si bien el neoliberalismo se basa principalmente en herramientas económicas tales como la elevación de tasas de interés, constricción de la masa monetaria, desregulación del comercio y la reducción de programas sociales, sus implicaciones políticas y sociales marcan al neoliberalismo

> como una ideología enfocada en el capital. El individuo, la libertad individual, es un principio neoliberal, que se expresa en la libertad del consumidor a costa de la desciudadanización, de la reducción de responsabilidad social en el individuo. El neoliberalismo genera desigualdades mayores, porque no considera que las oportunidades que otorga el mercado no sean las mismas para cada individuo (Bourdieu 1984).

Coincido con Bourdieu en que el neoliberalismo es una construcción teórica (como lo es el marxismo, por cierto), pues la política se basa en teorías antes de poder expresarse en programas concretos.

El neoliberalismo es una ideología fundamentada en el culto al mercado y la subordinación de todos los actores económicos y sociales a sus demandas, lo que incluye a los diferentes gobiernos y sus líderes.

El neoliberalismo es una filosofía que reconoce antecedentes en Locke, Hume, Voltaire, Adam Smith, Mandeville, etc., y sobre todo en el pensamiento moral del "deber ser" de Kant, como categoría fundante de cualquier tipo de ideología, y en el positivismo de Comte. Lo que Von Hayek y el grupo de Mont-Perlin veían en la desigualdad como un valor positivo obedece a esa tradición de mantener jerarquías y las exclusividades de los grupos de poder a costa de las mayorías.

Pero será el *postmodernismo*, que encarnado en ideas no sólo liberales sino en los aportes incluso antineoliberales, el que complemente esta noción. A partir de estas definiciones, podemos señalar que el *neoliberalismo étnico* es aquel que incorpora a los pueblos indígenas en la lógica de mercado, deconstruyendo sus prácticas comunitaristas y deslizando en su cotidianidad y en el desplazamiento de sus usos y costumbres, prácticas alienantes y de aculturación, en tanto incorporan de manera legitimada sus componentes individualistas y libertarios (en sentido post moderno).

Discriminación

Discriminar significa diferenciar, distinguir, separar una cosa de otra. La discriminación es una situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable a causa de prejuicios, generalmente por pertenecer a una categoría social distinta; debe distinguirse de la discriminación positiva (que supone diferenciación y reconocimiento). Entre esas categorías se encuentran la raza, la orientación sexual, la religión, el rango socioeconómico, la edad y la discapacidad (Bourdieu 1984). Existe una amplia legislación contra la discriminación en

materia de igualdad de oportunidades de empleo, vivienda y bienes y servicios. Ahora bien, la discriminación, en términos de la educación, se refiere a cómo un individuo es o no discriminado en función de sus posibilidades en el mercado de trabajo. Entonces, la discriminación se divide en (Andersen *et al.* 2003):

- ***Discriminación premercado.-*** Las preferencias de los individuos con respecto a sus niveles de educación u otro tipo de entrenamiento determinan, en gran medida, sus características laborales en el momento de confrontarse con el mercado de trabajo. Dichas selecciones, sin embargo, son muchas veces resultado de factores medioambientales y/o condicionantes. El entorno socioeconómico en el cual se encuentra el individuo puede estimularlo o limitarlo a elegir un determinado nivel de inversión en instrucción. Altonji y Blank (1999) identifican factores como: expectativas de participación en la fuerza laboral, restricciones al acceso a la educación (culturales, institucionales, etc.), condiciones familiares y características de la comunidad, como causantes de las disparidades en la acumulación del capital humano premercado. Las diferencias de calidad educacional en las escuelas y universidades pueden crear condiciones desfavorables en la búsqueda de empleo y, adicionalmente, actuar como un desincentivo en las preferencias por mayor instrucción. Si los empleadores conocen las disparidades en calidad educacional, éstas serán consideradas también en el momento de contratar trabajadores. Así, la discriminación premercado se originará no solamente debido a la cantidad sino también a la calidad de la inversión en capital humano.
- ***Discriminación postmercado.-*** En un mundo donde el mercado laboral es completamente flexible y transparente y donde los empleadores son racionales, no debería existir discriminación postmercado; personas con iguales habilidades y productividades deberían percibir aproximadamente el mismo salario, independientemente del género (mujer o hombre) y etnia (indígena o no indígena) al que pertenezcan. Bajo este contexto, no obstante, puede presentarse un primer tipo de segregación atribuible a prejuicios raciales o de género por parte de algunos empleadores (*taste for discrimination*).

Interseccionalidad

Es un tipo de análisis que considera las variables de clase, género, raza y etnicidad como interseccionadas, para tratar temas como el de educación y salud, que deben ser considerados en la base teórica de estos análisis. Mientras los sociólogos tienden a enfocar las estructuras como materiales y culturales, como resultado de estructuras materiales, la teoría de la dualidad de estructuras trata las estructuras simultáneamente como culturales y materiales. Sewell (1992) arguye que las estructuras consisten en esquemas culturales aplicados a los recursos. Raza, clase, género y etnicidad son estructuras interseccionadas, donde ellas comparen esquemas o recursos considerados estructuras simultáneamente culturales y materiales, lo que es particularmente útil para estudiantes de raza y género, quienes estudian los sistemas sociales que involucran distribuciones inequitativas de recursos entre grupos con amplias diferencias, como las diferencias biológicas imaginadas entre razas o etnias, así como extienden el producto de la imaginación social.

El concepto de interseccionalidad ha sido usado para entender el complejo sistema de identidades y opresiones (Stewart y McDermott 2004). La interseccionalidad sostiene que las personas deben ser localizadas en términos de la estructura social que captura las relaciones de poder implícitas en estas estructuras. El concepto presume que los sistemas de poder y opresión (que crean diferencias entre los ángulos de raza, clase, género y sexualidad) están interconectados y sus efectos sólo pueden explorarse tomando las dimensiones en cuenta, priorizando una formas de opresión sobre otra (Collins 1999).

Pluriversidad

Entendida como un “más allá de la diversidad”, la existencia de comunidades y sociedades múltiples, diferentes, discriminadas, desegmentadas, extendidas y conjuncionadas, pluridimensionales (Fernández y Gutiérrez 2009). Como saberes, la pluriversidad y la descolonialidad, también entendida como epistemología de los pueblos indígenas, van de la mano.

3. La interculturalidad y la intraculturalidad en educación

La anterior Constitución Política del Estado de Bolivia, en su artículo 1 establecía que Bolivia es un país multicultural y plurilingüe.

Desde el punto de vista de las escuelas de pensamiento antropológico norteamericano, la multiculturalidad está dada cuando una cultura respeta las características de otra cultura, y establece por tanto políticas de preservación cultural. Esto deviene usualmente en políticas que pueden llegar, como en el caso norteamericano, en reservas para etnias o culturas específicas, que son respetadas, pero no integradas de manera integral, o al menos, equitativa. Este concepto de multiculturalidad ha sido señalado que es aplicable a la existencia de minorías étnicas, que se ven obligadas, por la fuerza o las leyes positivas, ajenas a su cultura, a aceptar estas condiciones de relacionamiento con una cultura que tiene un grado civilizatorio de desarrollo más avanzado, o que finalmente tiene instrumentos de dominación más eficaces en la dominación política, social e incluso cultural en una nación.

Este no es el caso boliviano, donde en el último Censo Nacional de Población y Vivienda, el 62% de los censados declaró sentirse parte de una cultura o etnia nativa, y donde el 49% habla un idioma nativo solo o combinado con el castellano. Por tanto, si nos vamos incluso al concepto de lenguaje originario, como el raso antropológico más distintivo de una Nación o cultura, el 42% señala que tiene como lengua originaria un idioma nativo.

Esto demuestra que en Bolivia, no estamos ante una minoría étnica, sino que se trata más bien de una población si no mayoritaria, al menos equivalente a la que no tiene origen nativo o de etnias de raigambre cultural previa al proceso colonizatorio del siglo XV (Temple *et al.* 2003).

La interculturalidad

Por tanto, el concepto más correcto de aplicar es el de la interculturalidad. Este concepto tiene que ver con la aceptación e intercambio de valores y características culturales, entre dos culturas diferentes, aunque tengan grados civilizatorios diversos. Esto implica que en términos de algunas características básicas, exige que una sociedad comparta más de una lengua, exija que la educación sea al menos bilingüe (si no en más de dos lenguas), que se produzcan intercambios culturales a nivel de las políticas públicas (Patzi 2004).

La interculturalidad en el caso boliviano debe traducirse en el sector de educación, en la educación en el área rural como urbana, en lengua castellana y lenguas originarias o nativas, de manera obligatoria, en el aprendizaje de los valores culturales occidentales, pero también los valores originarios nativos, y en prácticas culturales en términos

de música, literatura, pintura, etc., de conocimientos de origen nativo u originario, como occidentales (Arnold y Yapita 2000, Yapu, Torrico *et al.* 2003).

Finalmente, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (art. 6, b) define este concepto en los siguientes términos:

> Interculturalidad: El desarrollo de la interrelación e interacción de conocimientos, saberes, ciencia y tecnología propios de cada cultura con otras culturas, que fortalece la identidad propia y la interacción en igualdad de condiciones entre todas las culturas bolivianas con las del resto del mundo. Se promueven prácticas de interacción entre diferentes pueblos y culturas desarrollando actitudes de valoración, convivencia y diálogo entre distintas visiones del mundo para proyectar y universalizar la sabiduría propia.

Esta definición es un tanto laxa, por cuanto da un contenido más bien formal, antes que de proyección filosófica y política, como se verá en otros textos (Garcés 2007: 23 y 2009: 27, Walsh 2010: 92 y Alvarado 2005: 43).

La intraculturalidad

En cambio, la intraculturalidad está más referida a la revalorización de la cultura propia, a su priorización y a su posicionamiento preferencial en el sistema comunal, en la educación, en la salud, en la vida cotidiana, en los usos y costumbres, por encima de otras culturas. Esta intraculturalidad es construida de forma postmoderna incluso en comunidades que ya han tomado contacto con el mercado y que tiene condiciones de influencia de la misma globalización.

La intraculturalidad en educación, se trata de aportar desde la educación a la construcción de comunidades de ciudadanos y ciudadanas, partiendo del fortalecimiento de las identidades individuales y colectivas, de modo que se acepten y enriquezcan en un plano de equidad e igualdad de oportunidades, para desarrollar proyectos colectivos que velen por el bien común.

En este proceso, asumir que la intraculturalidad es una decisión histórica que implica voluntad política, movilización y organización de cada grupo cultural buscando fines comunes, situación que exige una práctica coherente con esos objetivos y una ética de respeto a las diferencias para la convivencia humana. José Mario Illescas sostiene que la intraculturalidad es la recuperación, afirmación y recreación de

la identidad y la vida, así como la religión, de una comunidad o un pueblo, de manera de transportar al imaginario colectivo y reafírmala como propia y como válida (Illescas 2005).

Por otra parte, Gonzales (2006) sostiene la intraculturalidad se expresa en las formas de concepción de la vida, de la pareja, el *chacha warmi*, la *mamat'ajlla* y las formas de expresión que asume en la familia y la sociedad.

La educación, como una forma de expresión ideológica, debe sublimarse en religión y filosofía, y convertir la intraculturalidad en una especie de sostén interno en la comunidad y en el individuo, que ya no será individuo sino individuo comunitario. La intraculturalidad va de la mano con la interculturalidad y debe ser concebido solo en esta forma. De otra manera es excluyente, porque reafirma una cultura (Illescas 2005).

En las modalidades sociales y económicas que asume, la intraculturalidad se expresa en el *suma qamaña*, pero no idealizado, no como armonía pura, sino como armonía resultado de la violencia y del encuentro de los hombres y mujeres, de los valores de la comunidad y de la forma de comprensión global de la sociedad, de los pueblos indígenas reunido en el Abya Yala (Illescas 2006 y Gonzales 2006). La intraculturalidad es el Abya Yala, es la forma de vida entre originarios, entre propios libres, entre hombres que comulgan con la naturaleza y la sociedad se enfrasca y empapa de ello (Illescas 2006 y Gonzales 2006).

La intraculturalidad debe entenderse como un conjunto de creencias, de formas de vida, de formas de entender la comunidad y por ende de imponerse sobre el individuo, para que la comunidad prevalezca. Finalmente, la intraculturalidad es una forma de ver el mundo, de vivir la vida, de religión y de filosofía concebible en los medios de la naturaleza y la cosmovisión aymara o de cualquier pueblo indígena compenetrado de su naturaleza (Illescas 2006 y Gonzales 2006). La intraculturalidad debe encontrar su espacio de expresión en las formas de vida comunitaria, en la religión y en la sociedad (Illescas 2005 y Gonzales 2006).

El artículo 6 a de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (EPB 2010a) define el concepto de intraculturalidad en los siguientes términos:

> La intraculturalidad promueve la recuperación, fortalecimiento, desarrollo y cohesión al interior de las culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas para la consolidación del Estado Plurinacional,

> basado en la equidad, solidaridad, complementariedad, reciprocidad y justicia. En el currículo del Sistema Educativo Plurinacional se incorporan los saberes y conocimientos de las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas.

Este concepto ya tiene un cariz instrumental y por ende de aplicación directa a la educación, de forma práctica y al mismo tiempo epistemológico-filosófica, para fines de consideración en el sistema educativo.

ANEXO 2

Anexo estadístico

Tarija

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de Tarija

Cuadro A2-1. Tarija: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Tarija	5.531	32.681	15.191	53.403
Padcaya	483	3.951	677	5.111
Bermejo	944	6.510	2.423	9.877
Yacuiba	1.902	17.788	5.995	25.685
Carapari	330	2.461	595	3.386
Villamontes	815	7.790	2.424	11.029
Uriondo	358	2.640	679	3.677
Yunchará	136	1.215	135	1.486
San Lorenzo	591	5.170	1.049	6.810
El Puente	285	2.559	362	3.206
Entre Ríos	567	4.622	927	6.116
Promedio municipal	1.086	7.944	2.769	11.799
Total departamento	11.942	87.387	30.457	129.786

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta en infraestructura educativa en los municipios del departamento de Tarija

Cuadro A2-2. Tarija: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Tarija	137	188	53.403	390
Padcaya	80	81	5.111	64
Bermejo	30	33	9.877	329
Yacuiba	76	100	25.685	338
Caraparí	43	45	3.386	79
Villamontes	54	62	11.029	204
Uriondo	42	43	3.677	88
Yunchará	37	37	1.486	40
San Lorenzo	81	84	6.810	84
El Puente	53	54	3.206	60
Entre Ríos	84	88	6.116	73
Promedio municipal	65	74	11.799	181
Total departamento	717	815	129.786	–

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Tarija

Cuadro A2-3. Tarija: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Tarija	2.589	53.403	21
Padcaya	324	5.111	16
Bermejo	597	9.877	17
Yacuiba	1.143	25.685	22
Caraparí	215	3.386	16
Villamontes	666	11.029	17
Uriondo	206	3.677	18
Yunchará	93	1.486	16
San Lorenzo	362	6.810	19
El Puente	196	3.206	16
Entre Ríos	354	6.116	17
Promedio municipal	613	11.799	19
Total departamento	6.745	129.786	19

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios del departamento de Tarija

Cuadro A2-4. Tarija: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Tarija	86,9	82,2	2,6	4,8
Padcaya	88,8	71,5	4,6	6,4
Bermejo	77,8	68,1	5,3	9,6
Yacuiba	68,7	59,9	3,7	6,4
Caraparí	119,2	94,5	2,9	8,2
Villamontes	138,5	107,6	7,5	6,3
Uriondo	84,5	57,4	4,8	7,1
Yunchará	88,0	81,4	2,9	8,5
San Lorenzo	82,2	65,7	8,7	8,8
El Puente	101,5	68,1	5,0	7,0
Entre Ríos	91,1	86,6	2,7	4,2
Promedio municipal	93,4	76,6	4,6	7,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento de Tarija

Cuadro A2-5. Tarija: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Tarija	62,6	62,8	3,2	6,8
Padcaya	26,5	25,4	6,6	6,5
Bermejo	52,6	46,1	7,0	10,8
Yacuiba	38,4	39,5	6,2	6,3
Caraparí	50,5	38,2	8,7	3,7
Villamontes	68,1	64,4	13,3	7,9
Uriondo	46,3	56,6	6,6	2,1
Yunchará	20,3	27,6	10,4	4,4
San Lorenzo	40,9	48,0	8,9	10,8
El Puente	33,7	27,5	10,8	5,8
Entre Ríos	44,2	45,7	2,8	1,3
Promedio municipal	44,0	43,8	7,7	6,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Pando

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de Pando

Cuadro A2-6. Pando: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Cobija	1.385	7.869	2.355	11.609
Porvenir	198	1.348	259	1.805
Bolpebra	42	376	38	456
Bella Flor	61	535	0	596
Puerto Rico	232	1.422	252	1.906
San Pedro	82	329	30	441
Filadelfia	187	1.199	74	1.460
Puerto Gonzales Moreno	133	1.135	212	1.480
Blanca Flor (San Lorenzo)	147	1.428	114	1.689
El Sena	38	828	66	932
Santa Rosa	60	290	n.d.	350
Humaita (Ingavi)	50	279	n.d.	329
Nueva Esperanza	30	171	45	246
Villa Nueva (Loma Alta)	51	446	31	528
Santos Mercado (Reserva)	8	175	11	194
Promedio municipal	180	1.189	268	1.637
Total departamento	2.704	17.830	3.487	24.021

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d. = no disponible

Oferta en infraestructura educativa en los municipios del departamento de Pando

Cuadro A2-7. Pando: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Cobija	33	36	11.609	352
Porvenir	22	22	1.805	82
Bolpebra	13	13	456	35
Bella Flor	17	17	596	35
Puerto Rico	32	32	1.906	60
San Pedro	12	12	441	37
Filadelfia	35	35	1.460	42
Puerto Gonzales Moreno	21	21	1.480	70
Blanca Flor (San Lorenzo)	31	31	1.689	54
El Sena	16	16	932	58
Santa Rosa	6	6	350	58
Humaita (Ingavi)	8	8	329	41
Nueva Esperanza	5	5	246	49
Villa Nueva (Loma Alta)	10	10	528	53
Santos Mercado (Reserva)	4	4	194	49
Promedio municipal	18	18	1.601	91
Total departamento	265	268	24.021	—

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Pando

Cuadro A2-8. Pando: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Cobija	394	11.609	29
Porvenir	96	1.805	19
Bolpebra	36	456	13
Bella Flor	30	596	20
Puerto Rico	105	1.906	18
San Pedro	23	441	19
Filadelfia	71	1.460	21
Puerto Gonzales Moreno	127	1.480	12
Blanca Flor (San Lorenzo)	101	1.689	17
El Sena	44	932	21
Santa Rosa	16	350	22
Humaita (Ingavi)	12	329	27
Nueva Esperanza	11	246	22
Villa Nueva (Loma Alta)	31	528	17
Santos Mercado (Reserva)	8	194	24
Promedio municipal	74	1.601	22
Total departamento	1.105	24.021	22

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios de Pando

Cuadro A2-9. Pando: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Cobija	89,9	66,6	9,7	8,5
Porvenir	133,7	83,3	10,3	6,9
Bolpebra	122,8	41,9	22,3	9,6
Bella Flor	103,4	38,0	20,7	2,8
Puerto Rico	107,8	79,5	10,3	3,9
San Pedro	116,2	75,0	13,7	8,2
Filadelfia	103,7	56,0	16,9	7,5
Puerto Gonzales Moreno	75,4	56,1	7,7	5,6
Blanca Flor (San Lorenzo)	117,3	61,7	12,0	4,0
El Sena	116,1	51,6	6,6	0,0
Santa Rosa	43,1	17,1	9,7	8,3
Humaita (Ingavi)	128,0	52,4	23,3	12,9
Nueva Esperanza	62,0	81,0	14,6	2,3
Villa Nueva (Loma Alta)	165,9	78,3	7,4	9,6
Santos Mercado (Reserva)	88,4	52,9	16,6	0,0
Promedio municipal	104,9	59,4	13,5	6,0

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios de Pando

Cuadro A2-10. Pando: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Cobija	54,2	47,5	12,0	7,3
Porvenir	42,6	45,2	11,2	5,4
Bolpebra	19,7	28,6	5,3	13,2
Bella Flor	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Puerto Rico	48,0	45,8	22,2	6,3
San Pedro	23,3	26,7	30,0	3,3
Filadelfia	17,6	0,0	13,5	1,4
Puerto Gonzales Moreno	29,2	42,9	19,3	3,8
Blanca Flor (San Lorenzo)	18,9	27,9	19,3	4,4
El Sena	23,4	10,8	3,0	0,0
Santa Rosa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Humaita (Ingavi)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nueva Esperanza	17,9	52,6	0,0	0,0
Villa Nueva (Loma Alta)	16,1	14,3	19,4	3,2
Santos Mercado (Reserva)	14,3	0,0	0,0	0,0
Promedio municipal	27,1	28,5	12,9	4,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d. = no disponible

Beni

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento del Beni

Cuadro A2-11. Beni: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Trinidad	2.880	21.096	7.818	31.794
San Javier	105	966	109	1.180
Riberalta	2.562	23.190	5.728	31.480
Guayaramerín	1.261	9.962	3.675	14.898
Reyes	219	2.725	495	3.439
Rurrenabaque	340	4.060	1.103	5.503
San Borja	658	10.471	2.037	13.166
Santa Rosa	157	2.260	384	2.801
Santa Ana	522	4.356	1.195	6.073
San Ignacio	429	6.526	1.379	8.334
Loreto	91	1.303	189	1.583
San Andrés	243	3.457	384	4.084
San Joaquín	134	1.467	388	1.989
San Ramón	186	945	302	1.433

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Puerto Siles	25	153	45	223
Magdalena	351	2.892	951	4.194
Baures	166	1.060	387	1.613
Huacaraje	137	864	247	1.248
Exaltación	37	1.079	75	1.191
Total departamento	10.503	98.832	26.891	136.226
Promedio municipal	553	5.202	1.415	7.170

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de infraestructura educativa en los municipios del departamento del Beni

Cuadro A2-12. Beni: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Trinidad	60	87	31.794	530
San Javier	19	19	1.180	62
Riberalta	107	130	31.480	294
Guayaramerín	61	74	14.898	244
Reyes	48	51	3.439	72

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Rurrenabaque	33	36	5.503	167
San Borja	113	116	13.166	117
Santa Rosa	23	25	2.801	122
Santa Ana	40	45	6.073	152
San Ignacio	94	101	8.334	89
Loreto	25	25	1.583	63
San Andrés	47	47	4.084	87
San Joaquín	20	21	1.989	99
San Ramón	13	14	1.433	110
Puerto Siles	4	4	223	56
Magdalena	32	38	4.194	131
Baures	12	13	1.613	134
Huacaraje	8	12	1.248	156
Exaltación	25	26	1.191	48
Total departamento	784	884	136.226	—
Promedio municipal	41	47	7.170	174

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios del Beni

Cuadro A2-13. Beni: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Trinidad	1.187	31.794	27
San Javier	86	1.180	14
Riberalta	1.147	31.480	27
Guayaramerín	644	14.898	23
Reyes	180	3.439	19
Rurrenabaque	241	5.503	23
San Borja	535	13.166	25
Santa Rosa	139	2.801	20
Santa Ana	317	6.073	19
San Ignacio	455	8.334	18
Loreto	90	1.583	18
San Andrés	245	4.084	17
San Joaquín	129	1.989	15
San Ramón	108	1.433	13
Puerto Siles	19	223	12
Magdalena	302	4.194	14

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Baures	109	1.613	15
Huacaraje	99	1.248	13
Exaltación	75	1.191	16
Total departamento	6.107	136.226	22
Promedio municipal	321	7.170	22

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios del Beni

Cuadro A2-14. Beni: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Trinidad	103,1	87,8	4,9	5,3
San Javier	138,9	98,6	3,5	3,0
Riberalta	98,8	64,9	6,7	6,4
Guayaramerín	99,4	81,9	0,2	0,1
Reyes	73,5	54,7	2,6	3,1
Rurrenabaque	94,7	87,1	4,9	7,3

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
San Borja	102,7	67,0	5,9	5,5
Santa Rosa	91,3	75,0	6,3	8,6
Santa Ana	100,4	79,5	4,5	4,3
San Ignacio	94,9	73,1	1,6	4,4
Loreto	127,9	71,0	8,0	2,9
San Andrés	107,0	78,5	6,0	2,9
San Joaquín	97,5	79,6	6,1	4,7
San Ramón	61,4	62,3	0,8	5,3
Puerto Siles	66,2	31,8	7,2	2,0
Magdalena	95,4	106,3	2,5	0,9
Baures	78,3	75,2	0,0	6,2
Huacaraje	87,2	87,3	0,0	3,4
Exaltación	33,0	12,1	8,7	0,4
Promedio municipal	92,2	72,3	4,2	4,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento del Beni

Cuadro A2-15. Beni: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Trinidad	65,0	63,6	8,0	4,6
San Javier	23,1	15,4	7,3	5,5
Riberalta	45,4	37,7	9,8	8,8
Guayaramerín	78,3	63,0	0,1	0,3
Reyes	28,3	18,8	11,9	12,9
Rurrenabaque	51,7	51,1	6,9	5,6
San Borja	39,5	35,0	9,6	7,0
Santa Rosa	34,9	12,9	13,5	8,1
Santa Ana	57,7	50,8	8,2	7,3
San Ignacio	53,0	46,1	1,5	2,8
Loreto	41,6	15,0	34,4	6,9
San Andrés	36,5	11,1	8,9	2,6
San Joaquín	46,0	38,8	16,0	9,0
San Ramón	42,5	32,8	5,6	9,9
Puerto Siles	37,0	15,8	11,1	0,0
Magdalena	67,8	75,1	0,0	0,0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Baures	81,3	135,2	0,0	0,0
Huacaraje	63,0	45,0	6,5	6,1
Exaltación	4,4	3,7	0,0	2,7
Promedio municipal	47,2	40,4	8,4	5,3

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Chuquisaca

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de Chuquisaca

Cuadro A2-16. Chuquisaca: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Sucre	8.623	50.441	18.807	77.871
Yotala	251	2.086	592	2.929
Poroma	217	3.874	342	4.433
Villa Azurduy	80	2.948	171	3.199
Tarvita	145	4.481	422	5.048
Villa Zudáñez	110	1.643	230	1.983
Presto	69	1.918	170	2.157

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Villa Mojocoya	107	1.858	390	2.355
Icla	42	2.203	248	2.493
Padilla	126	2.556	350	3.032
Tomina	121	2.161	223	2.505
Sopachuy	87	1.779	245	2.111
Villa Alcalá	35	887	149	1.071
El Villar	15	1.090	138	1.243
Monteagudo	436	6.370	1.381	8.187
San Pablo de Huacareta	98	2.189	220	2.507
Tarabuco	239	4.725	743	5.707
Yamparáez	146	2.128	339	2.613
Camargo	231	3.199	761	4.191
San Lucas	279	8.055	1.172	9.506
Incahuasi	140	5.918	273	6.331
Villa Serrano	114	2.639	570	3.323
Camataqui	22	540	121	683
Culpina	261	4.043	392	4.696
Las Carreras	56	581	68	705

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Villa Vaca Guzmán	66	2.180	340	2.586
Huacaya	69	515	62	646
Macharetí	106	1.417	273	1.796
Total departamento	12.291	124.424	29.192	165.907
Promedio municipal	439	4.444	1.043	5.925

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de infraestructura educativa en los municipios del departamento de Chuquisaca

Cuadro A2-17. Chuquisaca: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Sucre	167	221	77.871	466
Yotala	31	32	2.929	94
Poroma	59	59	4.433	75
Villa Azurduy	37	38	3.199	86
Tarvita	45	45	5.048	112
Villa Zudáñez	22	22	1.983	90
Presto	26	28	2.157	83
Villa Mojocoya	26	26	2.355	91

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Icla	24	24	2.493	104
Padilla	50	50	3.032	61
Tomina	23	23	2.505	109
Sopachuy	21	21	2.111	101
Villa Alcalá	10	10	1.071	107
El Villar	16	16	1.243	78
Monteagudo	75	76	8.187	109
San Pablo de Huacareta	38	38	2.507	66
Tarabuco	63	63	5.707	91
Yamparáez	28	29	2.613	93
Camargo	52	55	4.191	81
San Lucas	111	111	9.506	86
Incahuasi	61	61	6.331	104
Villa Serrano	43	43	3.323	77
Camataqui (Villa Abecia)	12	12	683	57
Culpina	62	62	4.696	76
Las Carreras	19	19	705	37
Villa Vaca Guzmán	34	35	2.586	76

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Huacaya	10	10	646	65
Macharetí	23	23	1.796	78
Total departamento	1.188	1.252	165.907	—
Promedio municipal	42	45	5.925	140

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Chuquisaca

Cuadro A2-18. Chuquisaca: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Sucre	3.727	77.871	21
Yotala	233	2.929	13
Poroma	207	4.433	21
Villa Azurduy	164	3.199	20
Tarvita	242	5.048	21
Villa Zudáñez	120	1.983	17
Presto	101	2.157	21
Villa Mojocoya	137	2.355	17

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Icla	151	2.493	17
Padilla	203	3.032	15
Tomina	117	2.505	21
Sopachuy	111	2.111	19
Villa Alcalá	68	1.071	16
El Villar	68	1.243	18
Monteagudo	514	8.187	16
San Pablo de Huacareta	163	2.507	15
Tarabuco	286	5.707	20
Yamparáez	194	2.613	13
Camargo	260	4.191	16
San Lucas	428	9.506	22
Incahuasi	312	6.331	20
Villa Serrano	228	3.323	15
Camataqui (Villa Abecia)	51	683	13
Culpina	232	4.696	20
Las Carreras	53	705	13
Villa Vaca Guzmán	158	2.586	16

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Huacaya	38	646	17
Macharetí	114	1.796	16
Total departamento	8.680	165.907	19
Promedio municipal	310	5.925	19

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios del departamento de Chuquisaca

Cuadro A2-19. Chuquisaca: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Sucre	83,3	66,8	4,4	7,7
Yotala	95,2	60,9	4,0	8,9
Poroma	98,6	49,1	5,1	9,5
Villa Azurduy	91,4	33,1	6,5	11,9
Tarvita	89,8	48,4	4,8	11,6
Villa Zudáñez	77,0	43,3	4,7	7,3
Presto	70,9	42,9	4,5	9,0
Villa Mojocoya	84,5	59,8	3,6	10,2

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Icla	76,7	36,9	5,2	9,0
Padilla	77,0	45,7	5,5	6,7
Tomina	77,5	38,2	6,0	7,6
Sopachuy	81,9	45,1	3,9	9,0
Villa Alcalá	72,2	72,6	1,9	6,5
El Villar	89,7	69,7	1,9	11,5
Monteagudo	83,0	63,6	3,5	7,9
San Pablo de Huacaretá	80,6	43,2	4,7	8,5
Tarabuco	90,4	44,6	3,6	11,3
Yamparáez	87,6	67,2	3,8	9,4
Camargo	85,3	53,2	3,5	7,6
San Lucas	92,4	64,0	2,2	10,3
Incahuasi	91,6	46,7	4,8	8,9
Villa Serrano	82,2	59,5	2,4	5,2
Camataqui (Villa Abecia)	64,3	67,8	4,8	7,4
Culpina	97,4	38,1	4,6	8,4
Las Carreras	61,2	30,5	0,5	10,3
Villa Vaca Guzmán	72,7	43,4	4,0	7,2

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Huacaya	73,1	30,4	5,8	13,4
Macharetí	60,3	39,9	2,3	6,6
Promedio municipal	81,7	50,2	4,0	8,9

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento de Chuquisaca

Cuadro A2-20. Chuquisaca: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Sucre	48,1	47,4	7,7	9,3
Yotala	42,5	33,5	5,7	11,3
Poroma	12,5	9,6	13,7	10,2
Villa Azurduy	13,1	10,2	7,0	9,4
Tarvita	17,4	23,0	13,7	5,5
Villa Zudáñez	26,9	23,3	10,0	7,0
Presto	13,6	11,2	20,6	5,3
Villa Mojocoya	43,6	54,7	9,0	11,3
Icla	18,8	29,4	14,5	7,3

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Padilla	22,5	30,3	3,7	4,3
Tomina	15,6	15,5	17,5	3,6
Sopachuy	24,7	25,8	8,6	8,6
Villa Alcalá	31,2	32,2	4,7	6,0
El Villar	24,6	29,1	0,0	2,9
Monteagudo	38,7	43,5	6,0	6,0
San Pablo de Huacareta	18,5	15,7	7,3	5,9
Tarabuco	30,9	26,9	9,4	8,6
Yamparáez	31,6	38,9	10,0	6,2
Camargo	43,3	54,5	9,5	3,7
San Lucas	28,7	34,3	6,7	7,8
Incahuasi	9,1	8,9	3,3	6,6
Villa Serrano	36,2	46,6	3,7	0,8
Camataqui (Villa Abecia)	33,8	40,3	5,0	9,4
Culpina	19,1	25,0	5,6	11,8
Las Carreras	15,6	21,1	4,4	5,0
Villa Vaca Guzmán	26,2	16,5	5,0	14,5
Huacaya	16,0	0,0	22,6	3,3
Macharetí	25,4	30,2	5,5	—
Promedio municipal	26,0	27,8	8,6	6,9

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cochabamba

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de Cochabamba

Cuadro A2-21. Cochabamba: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Cochabamba	16.742	122.196	52.401	191.339
Quillacollo	3.317	26.980	10.459	40.756
Sipe Sipe	974	8.560	1.930	11.464
Tiquipaya	1.460	10.769	3.593	15.822
Vinto	1.262	10.596	3.375	15.233
Colcapirhua	796	6.832	2.571	10.199
Aiquile	570	6.910	1.327	8.807
Pasorapa	43	910	176	1.129
Omereque	108	1.305	175	1.588
Independencia	449	6.313	1.031	7.793
Morochata	225	6.994	539	7.758
Sacaba	2.803	24.374	6.983	34.160
Coloma	470	5.071	1.191	6.732
Villa Tunari	1.258	14.761	2.723	18.742
Punata	595	7.050	2.991	10.636

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Villa Rivero	139	1.256	551	1.946
San Benito	341	2.657	921	3.919
Tacachi	16	98	0	114
Cuchumuela	49	279	0	328
Tarata	352	2.276	930	3.558
Anzaldo	74	1.768	298	2.140
Arbieto	340	1.860	160	2.360
Sacabamba	36	966	299	1.301
Cliza	460	4.392	1.733	6.585
Toco	197	936	195	1.328
Tocata	147	999	393	1.539
Capinota	514	4.563	1.362	6.439
Santibáñez	209	1.309	437	1.955
Sicaya	37	645	94	776
Tapacarí	601	5.613	570	6.784
Totora	86	3.247	284	3.617
Pojo	128	2.762	330	3.220
Pocona	278	2.934	332	3.544
Chimoré	474	4.133	811	5.418

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Puerto Villarroel	1.129	11.459	2.662	15.250
Arani	226	2.538	701	3.465
Vacas	44	2.280	714	3.038
Arque	22	2.524	162	2.708
Tacopaya	15	2.330	173	2.518
Bolívar	n.d.	1.495	208	1.703
Tiraque	670	9.871	2.209	12.750
Mizque	288	6.466	747	7.501
Vila Vila	n.d.	873	82	955
Alalay	8	774	44	826
Entre Ríos (Bulo Bulo)	687	6.967	1.634	9.288
Total departamento	38.639	349.891	110.501	499.031
Promedio municipal	899	7.775	2.456	11.130

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d. No disponible

Oferta en infraestructura educativa en los municipios del departamento de Cochabamba

Cuadro A2-22. Cochabamba: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Cochabamba	277	427	191.339	691
Quillacollo	59	80	40.756	691
Sipe Sipe	46	49	11.464	249
Tiquipaya	46	55	15.822	344
Vinto	38	44	15.233	401
Colcapirhua	13	19	10.199	785
Aiquile	73	77	8.807	121
Pasorapa	18	19	1.129	63
Omereque	26	26	1.588	61
Independencia	101	105	7.793	77
Morochata	120	120	7.758	65
Sacaba	81	96	34.160	422
Coloma	28	31	6.732	240
Villa Tunari	166	169	18.742	113
Punata	30	39	10.636	355
Villa Rivero	15	16	1.946	130
San Benito	22	26	3.919	178

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Tacachi	2	2	114	57
Cuchumuela	8	9	328	41
Tarata	42	46	3.558	85
Anzaldo	47	47	2.140	46
Arbieto	23	23	2.360	103
Sacabamba	31	31	1.301	42
Cliza	21	26	6.585	314
Toco	10	11	1.328	133
Tocata	6	7	1.539	257
Capinota	34	36	6.439	189
Santibáñez	17	18	1.955	115
Sicaya	5	5	776	155
Tapacarí	162	162	6.784	42
Totora	42	43	3.617	86
Pojo	38	38	3.220	85
Pocona	45	47	3.544	79
Chimoré	43	45	5.418	126
Puerto Villarroel	86	89	15.250	177
Arani	25	27	3.465	139

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Vacas	28	28	3.038	109
Arque	47	47	2.708	58
Tacopaya	51	51	2.518	49
Bolívar	49	49	1.703	35
Tiraque	66	67	12.750	193
Mizque	112	114	7.501	67
Vila Vila	19	19	955	50
Alalay	23	23	826	36
Entre Ríos (Bulo Bulo)	36	37	9.288	258
Total departamento	2.277	2.545	499.031	—
Promedio municipal	51	57	11.090	219

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Cochabamba

Cuadro A2-23. Cochabamba: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Cochabamba	6.881	191.339	28
Quillacollo	1.629	40.756	25
Sipe Sipe	545	11.464	21
Tiquipaya	618	15.822	26
Vinto	611	15.233	25
Colcapirhua	520	10.199	20
Aiquile	501	8.807	18
Pasorapa	77	1.129	15
Omereque	85	1.588	19
Independencia	419	7.793	19
Morochata	384	7.758	20
Sacaba	1.263	34.160	27
Coloma	290	6.732	23
Villa Tunari	743	18.742	25
Punata	521	10.636	20
Villa Rivero	130	1.946	15

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
San Benito	266	3.919	15
Tacachi	9	114	13
Cuchumuela	23	328	14
Tarata	264	3.558	13
Anzaldo	145	2.140	15
Arbieto	163	2.360	14
Sacabamba	117	1.301	11
Cliza	383	6.585	17
Toco	88	1.328	15
Tocata	72	1.539	21
Capinota	361	6.439	18
Santibáñez	168	1.955	12
Sicaya	44	776	18
Tapacarí	303	6.784	22
Totora	168	3.617	22
Pojo	183	3.220	18
Pocona	185	3.544	19
Chimoré	250	5.418	22

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Puerto Villarroel	612	15.250	25
Arani	221	3.465	16
Vacas	182	3.038	17
Arque	128	2.708	21
Tacopaya	131	2.518	19
Bolívar	89	1.703	19
Tiraque	612	12.750	21
Mizque	358	7.501	21
Vila Vila	44	955	22
Alalay	48	826	17
Entre Ríos (Bulo Bulo)	364	9.288	26
Total departamento	21.198	499.031	24
Promedio municipal	471	11.090	24

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios del departamento de Cochabamba

Cuadro A2-24. Cochabamba: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Cochabamba	109,6	94,3	4,3	7,2
Quillacollo	90,2	81,2	4,1	5,7
Sipe Sipe	92,8	65,7	5,7	8,5
Tiquipaya	64,3	51,9	4,5	6,4
Vinto	114,2	93,2	5,4	7,8
Colcapirhua	48,6	44,5	4,1	7,0
Aiquile	87,0	58,7	4,9	12,7
Pasorapa	75,5	66,7	4,2	9,3
Omereque	72,2	55,7	4,0	11,6
Independencia	101,7	59,5	5,8	12,6
Morochata	70,9	45,3	5,7	9,1
Sacaba	68,0	52,4	4,6	8,2
Coloma	127,0	87,6	4,2	10,4
Villa Tunari	116,9	79,2	3,9	9,5
Punata	122,2	109,6	7,4	6,9
Villa Rivero	100,3	96,6	1,5	4,4

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
San Benito	91,8	86,9	0,2	3,0
Tacachi	17,4	0,0	0,0	5,1
Cuchumuela	66,1	29,8	10,8	6,8
Tarata	108,8	77,8	6,3	8,4
Anzaldo	87,9	43,3	5,2	9,9
Arbieto	78,7	43,7	9,8	2,7
Sacabamba	78,3	46,3	9,0	10,6
Cliza	97,5	81,9	5,1	9,3
Toco	69,6	39,4	8,4	5,9
Tocata	69,4	53,6	4,8	4,7
Capinota	97,3	78,6	5,0	10,9
Santibáñez	74,9	58,0	5,7	13,6
Sicaya	117,6	87,3	6.5	10,5
Tapacarí	72,8	42,9	7,1	9,5
Totora	125,1	59,7	3,1	9,2
Pojo	73,7	50,4	0,2	0,7
Pocona	99,8	55,0	4,6	10,8
Chimoré	79,9	60,5	2,6	9,9

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Puerto Villarroel	95,2	77,8	6,2	8,8
Arani	102,3	67,8	11,9	10,2
Vacas	62,1	69,2	0,3	0,7
Arque	82,2	31,2	4,2	11,3
Tacopaya	69,2	38,3	5,8	9,5
Bolívar	70,2	44,3	5,2	12,3
Tiraque	108,3	82,5	5,8	8,0
Mizque	80,4	41,0	11,2	13,0
Vila Vila	70,6	28,2	7,1	16,7
Alalay	52,7	10,1	6,7	12,9
Entre Ríos (Bulo Bulo)	86,7	77,3	6,2	8,6
Promedio municipal	85,5	60,1	5,3	8,7

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento de Cochabamba

Cuadro A2-25. Cochabamba: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Cochabamba	73,7	76,8	7,2	9,2
Quillacollo	60,7	64,0	8,1	7,9
Sipe Sipe	36,6	37,7	9,0	5,3
Tiquipaya	38,1	39,9	7,5	9,6
Vinto	63,1	66,6	9,9	10,4
Colcapirhua	33,2	36,2	6,0	8,0
Aiquile	39,9	40,0	9,5	12,8
Pasorapa	37,3	40,5	8,5	10,8
Omereque	19,8	21,1	10,3	15,4
Independencia	34,7	36,1	10,2	9,4
Morochata	12,7	9,8	12,6	6,3
Sacaba	34,4	34,3	9,2	12,1
Colomi	51,4	52,8	7,5	11,3
Villa Tunari	37,0	34,6	8,0	9,1
Punata	100,9	115,8	9,2	6,0
Villa Rivero	80,1	86,6	6,9	9,3

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
San Benito	59,3	72,9	0,0	3,8
Tacachi	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuchumuela	0,0	0,0	0,0	0,0
Tarata	87,1	106,5	8,7	11,3
Anzaldo	26,9	34,8	5,0	19,8
Arbieto	13,5	13,5	8,8	0,0
Sacabamba	46,4	56,1	13,0	9,0
Cliza	61,3	74,5	6,6	9,4
Toco	21,9	17,6	9,2	3,6
Tolata	43,2	61,5	10,9	3,3
Capinota	61,5	89,7	6,0	9,8
Santibáñez	51,2	77,3	9,4	7,1
Sicaya	39,3	36,8	19,1	8,5
Tapacarí	15,4	13,5	16,1	4,9
Totora	21,2	25,2	3,5	7,0
Pojo	22,1	11,0	0,0	0,0
Pocona	23,3	25,6	11,4	5,1
Chimoré	32,5	28,2	6,8	9,7

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Puerto Villarroel	45,1	41,1	9,2	8,3
Arani	56,9	78,6	8,4	10,7
Vacas	42,9	51,6	0,0	0,0
Arque	12,3	13,2	3,1	3,1
Tacopaya	11,9	7,7	15,6	13,3
Bolívar	20,3	20,3	19,7	6,3
Tiraque	51,1	58,4	8,3	6,4
Mizque	20,3	24,1	9,8	15,8
Vila Vila	12,1	13,0	4,9	7,3
Alalay	6,9	9,3	9,1	9,1
Entre Ríos (Bulo Bulo)	40,2	50,5	7,4	7,2
Promedio municipal	37,8	42,3	8,2	7,8

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

La Paz

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de La Paz

Cuadro A2-26. La Paz: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
La Paz	19.211	133.262	64.464	216.937
Palca	418	3.753	746	4.917
Mecapaca	442	2.994	808	4.244
Achocalla	448	3.562	1.008	5.018
El Alto	18.900	172.852	70.615	262.367
Viacha	1.146	11.268	4.054	16.468
Guaqui	130	1.222	539	1.891
Tiahuanacu	217	2.281	937	3.435
Desaguadero	95	935	384	1.414
Caranavi	549	12.218	3.569	16.336
Sica Sica	345	4.257	1.385	5.987
Umala	122	1.376	349	1.847
Ayo Ayo	127	1.559	536	2.222
Calamarca	193	2.344	757	3.294
Patacamaya	278	4.893	1.752	6.923

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Colquencha	128	1.518	575	2.221
Collana	26	347	115	488
Inquisivi	148	3.468	658	4.274
Quime	122	1.348	353	1.823
Cajuata	222	1.955	334	2.511
Colquiri	228	4.282	1.055	5.565
Ichoca	14	1.356	219	1.589
Villa Libertad Licoma	40	460	117	617
Achacachi	1.255	12.458	5.382	19.095
Ancoraimes	193	2.538	1.038	3.769
Sorata	138	3.582	1.037	4.757
Guanay	175	2.527	644	3.346
Tacacoma	128	1.229	252	1.609
Tipuani	211	2.115	589	2.915
Quiabaya	50	519	96	665
Combaya	46	442	187	675
Copacabana	291	2.900	947	4.138
San Pedro de Tiquina	114	836	297	1.247
Tito Yupanqui	26	164	101	291

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Chuma	39	2.625	580	3.244
Ayata	207	2.074	331	2.612
Aucapata	52	1.116	203	1.371
Coro Coro	110	1.729	601	2.440
Caquiaviri	160	1.718	645	2.523
Calacoto	159	1.290	466	1.915
Comanche	71	756	271	1.098
Charaña	40	491	95	626
Waldo Ballivián	41	333	135	509
Nazacara de Pacajes	1	39	36	76
Callapa	99	1.162	342	1.603
Puerto Acosta	326	4.839	1.606	6.771
Mocomoco	189	3.397	889	4.475
Puerto Carabuco	234	2.474	915	3.623
Apolo	183	3.941	712	4.836
Pelechuco	42	1.125	231	1.398
Luribay	119	1.850	636	2.605
Sapahaqui	174	2.326	673	3.273
Yaco	134	1.473	411	2.018

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Malla	38	447	80	565
Cairoma	248	2.475	752	3.475
Chulumani	484	3.051	1.051	4.586
Irupana	260	2.604	700	3.564
Yanacachi	70	686	205	961
Palos Blancos	399	4.922	1.453	6.774
La Asunta	688	6.955	1.164	8.807
Pucarani	490	5.272	2.149	7.911
Laja	363	3.037	960	4.360
Batallas	325	4.268	1.830	6.423
Puerto Pérez	101	1.308	489	1.898
Coroico	297	2.687	922	3.906
Coripata	279	2.569	723	3.571
Ixiamas	138	1.784	381	2.303
San Buenaventura	144	1.710	459	2.313
Charazani	144	2.099	347	2.590
Curva	17	380	41	438
San Pedro Curahuara	129	1.242	464	1.835
Papel Pampa	79	916	323	1.318

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Chacarilla	19	251	53	323
Santiago de Machaca	59	608	224	891
Catacora	20	182	67	269
Mapiri	304	2.685	686	3.675
Teoponte	99	1.624	436	2.159
San Andrés de Machaca	16	897	436	1.349
Jesús de Machaca	124	2.206	923	3.253
Taraco	95	834	286	1.215
Total departamento	54.085	495.277	193.281	742.643
Promedio municipal	676	6.191	2.416	9.283

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta en infraestructura educativa para los municipios del departamento de La Paz

Cuadro A2-27. La Paz: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
La Paz	348	528	216.937	623
Palca	56	56	4.917	88
Mecapaca	36	36	4.244	118
Achocalla	32	34	5.018	157
El Alto	322	428	262.367	815
Viacha	85	96	16.468	194
Guaqui	22	22	1.891	86
Tiahuanacu	27	27	3.435	127
Desaguadero	15	16	1.414	94
Caranavi	201	208	16.336	81
Sica Sica	72	74	5.987	83
Umala	33	33	1.847	56
Ayo Ayo	33	33	2.222	67
Calamarca	30	31	3.294	110
Patacamaya	53	53	6.923	131
Colquencha	17	18	2.221	131

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Collana	6	6	488	81
Inquisivi	91	91	4.274	47
Quime	18	18	1.823	101
Cajuata	26	26	2.511	97
Colquiri	74	77	5.565	75
Ichoca	35	35	1.589	45
Villa Libertad Licoma	9	9	617	69
Achacachi	174	177	19.095	110
Ancoraimes	51	51	3.769	74
Sorata	76	80	4.757	63
Guanay	42	42	3.346	80
Tacacoma	23	23	1.609	70
Tipuani	11	11	2.915	265
Quiabaya	10	10	665	67
Combaya	14	14	375	48
Copacabana	37	38	4.138	112
San Pedro de Tiquina	17	18	1.247	73
Tito Yupanqui	7	7	291	42

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Chuma	54	55	3.244	60
Ayata	37	37	2.612	71
Aucapata	21	21	1.371	65
Coro Coro	41	45	2.440	60
Caquiaviri	67	67	2.523	38
Calacoto	63	63	1.915	30
Comanche	20	20	1.098	55
Charaña	17	17	626	37
Waldo Ballivián	6	6	509	85
Nazacara de Pacajes	1	1	76	76
Callapa	46	47	1.603	35
Puerto Acosta	108	109	6.771	63
Mocomoco	76	76	4.475	59
Puerto Carabuco	59	59	3.623	61
Apolo	76	77	4.836	64
Pelechuco	23	23	1.398	61
Luribay	37	37	2.605	70
Sapahaqui	52	52	3.273	63

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Yaco	29	29	2.018	70
Malla	12	12	565	47
Cairoma	42	42	3.475	83
Chulumani	40	41	4.586	115
Irupana	55	55	3.564	65
Yanacachi	17	17	961	57
Palos Blancos	52	52	6.774	130
La Asunta	92	93	8.807	96
Pucarani	74	74	7.911	107
Laja	58	62	4.360	75
Batallas	58	58	6.423	111
Puerto Pérez	24	24	1.898	79
Coroico	42	42	3.906	93
Coripata	28	28	3.571	128
Ixiamas	34	35	2.303	68
San Buenaventura	21	21	2.313	110
Charazani	37	37	2.590	70
Curva	10	10	438	44

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
San Pedro Curahuara	35	35	1.835	52
Papel Pampa	30	30	1.318	44
Chacarilla	9	10	323	36
Santiago de Machaca	23	23	891	39
Catacora	5	5	269	54
Mapiri	21	22	3.675	175
Teoponte	33	33	2.159	65
San Andrés de Machaca	37	37	1.349	36
Jesús de Machaca	52	55	3.253	63
Taraco	20	21	1.215	61
Total departamento	3.897	4.241	742.643	–
Promedio municipal	49	53	9.283	191

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de La Paz

Cuadro A2-28. La Paz: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
La Paz	8.398	216.937	26
Palca	268	4.917	18
Mecapaca	274	4.244	15
Achocalla	255	5.018	20
El Alto	10.596	262.367	25
Viacha	823	16.468	20
Guaqui	147	1.891	13
Tiahuanacu	211	3.435	16
Desaguadero	99	1.414	14
Caranavi	748	16.336	22
Sica Sica	398	5.987	15
Umala	128	1.847	14
Ayo Ayo	153	2.222	15
Calamarca	207	3.294	16
Patacamaya	331	6.923	21
Colquencha	137	2.221	16

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Collana	34	488	14
Inquisivi	261	4.274	16
Quime	96	1.823	19
Cajuata	137	2.511	18
Colquiri	341	5.565	16
Ichoca	127	1.589	13
Villa Libertad Licoma	34	617	18
Achacachi	1.344	19.095	14
Ancoraimes	275	3.769	14
Sorata	274	4.757	17
Guanay	190	3.346	18
Tacacoma	97	1.609	17
Tipuani	154	2.915	19
Quiabaya	43	665	15
Combaya	57	675	12
Copacabana	259	4.138	16
San Pedro de Tiquina	120	1.247	10
Tito Yupanqui	29	291	10

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Chuma	193	3.244	17
Ayata	142	2.612	18
Aucapata	90	1.371	15
Coro Coro	228	2.440	11
Caquiaviri	239	2.523	11
Calacoto	221	1.915	9
Comanche	89	1.098	12
Charaña	54	626	12
Waldo Ballivián	40	509	13
Nazacara de Pacajes	9	76	8
Callapa	133	1.603	12
Puerto Acosta	464	6.771	15
Mocomoco	280	4.475	16
Puerto Carabuco	250	3.623	14
Apolo	302	4.836	16
Pelechuco	95	1.398	15
Luribay	170	2.605	15
Sapahaqui	177	3.273	18

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Yaco	133	2.018	15
Malla	40	565	14
Cairoma	206	3.475	17
Chulumani	210	4.586	22
Irupana	198	3.564	18
Yanacachi	85	961	11
Palos Blancos	308	6.774	22
La Asunta	367	8.807	24
Pucarani	482	7.911	16
Laja	345	4.360	13
Batallas	444	6.423	14
Puerto Pérez	137	1.898	14
Coroico	213	3.906	18
Coripata	179	3.571	20
Ixiamas	112	2.303	21
San Buenaventura	120	2.313	19
Charazani	153	2.590	17
Curva	28	438	16

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
San Pedro Curahuara	157	1.835	12
Papel Pampa	107	1.318	12
Chacarilla	26	323	12
Santiago de Machaca	96	891	9
Catacora	31	269	9
Mapiri	171	3.675	21
Teoponte	125	2.159	17
San Andrés de Machaca	137	1.349	10
Jesús de Machaca	311	3.253	10
Taraco	97	1.215	13
Total departamento	35.239	742.643	21
Promedio municipal	440	9.283	21

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios del departamento de La Paz

Cuadro A2-29. La Paz: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
La Paz	84,2	88,8	2,5	4,0
Palca	127,6	85,5	4,0	5,4
Mecapaca	114,5	118,0	2,4	0,7
Achocalla	114,1	99,1	3,2	4,7
El Alto	102,2	99,8	3,2	3,3
Viacha	104,0	91,2	4,3	0,7
Guaqui	65,5	60,2	4,2	3,9
Tiahuanacu	79,8	78,2	1,6	4,9
Desaguadero	84,9	92,9	1,6	4,4
Caranavi	96,1	83,5	6,7	3,6
Sica Sica	63,2	53,9	0,0	0,0
Umala	47,8	37,1	4,1	0,4
Ayo Ayo	95,5	78,6	4,2	4,2
Calamarca	71,7	64,7	3,6	3,5
Patacamaya	89,7	89,5	2,9	6,0
Colquencha	71,1	81,7	0,9	0,3

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Collana	39,5	34,8	3,5	4,0
Inquisivi	81,5	81,1	5,0	2,0
Quime	78,5	50,9	3,9	4,2
Cajuata	113,4	91,2	5,7	3,8
Colquiri	85,4	68,1	4,7	5,8
Ichoca	72,7	47,7	7,4	4,0
Villa Libertad Licoma	61,1	47,9	3,0	7,4
Achacachi	72,8	73,8	3,7	1,0
Ancoraimes	67,4	71,1	4,3	2,4
Sorata	75,9	66,0	5,9	8,8
Guanay	99,0	95,0	5,6	1,0
Tacacoma	95,5	74,6	5,7	5,0
Tipuani	104,7	134,0	3,9	6,9
Quiabaya	77,9	67,2	2,9	6,2
Combaya	74,4	82,4	4,1	0,7
Copacabana	94,2	87,7	4,7	3,9
San Pedro de Tiquina	65,7	56,3	3,0	2,8
Tito Yupanqui	29,6	29,2	3,7	0,0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Chuma	75,3	70,9	0,5	0,0
Ayata	74,9	51,9	6,9	5,6
Aucapata	113,5	64,8	10,8	3,0
Coro Coro	66,0	56,7	5,1	2,3
Caquiaviri	64,8	58,8	5,1	0,9
Calacoto	71,3	68,5	0,5	0,2
Comanche	117,9	89,9	0,0	0,0
Charaña	80,9	77,3	5,5	5,3
Waldo Ballivián	87,2	107,1	1,8	1,2
Nazacara de Pacajes	42,5	80,0	20,5	0,0
Callapa	73,9	68,0	0,0	0,0
Puerto Acosta	75,2	80,3	6,1	2,6
Mocomoco	99,8	78,4	7,8	3,2
Puerto Carabuco	57,8	56,1	6,3	4,2
Apolo	114,6	88,0	4,1	10,1
Pelechuco	83,5	57,8	4,5	4,9
Luribay	92,3	88,8	3,4	2,7
Sapahaqui	68,8	63,2	4,0	5,2

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Yaco	68,6	74,3	5,6	4,8
Malla	36,9	46,2	4,0	4,7
Cairoma	88,2	73,4	4,9	4,3
Chulumani	96,1	93,1	6,1	3,8
Irupana	113,5	102,1	4,0	5,0
Yanacachi	81,2	72,3	0,9	1,7
Palos Blancos	113,1	111,9	4,9	0,0
La Asunta	136,4	97,7	6,9	5,9
Pucarani	75,8	73,3	2,8	4,7
Laja	73,1	69,1	3,9	5,9
Batallas	91,3	100,2	4,8	5,2
Puerto Pérez	70,2	67,5	2,0	5,1
Coroico	97,8	89,6	5,8	4,5
Coripata	109,2	110,0	2,8	1,4
Ixiamas	95,7	67,8	3,8	6,1
San Buenaventura	91,7	83,7	6,1	5,6
Charazani	90,3	72,2	6,1	3,3
Curva	59,2	40,0	3,4	5,8

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
San Pedro Curahuara	57,8	53,0	4,5	0,9
Papel Pampa	60,6	49,7	5,0	2,3
Chacarilla	60,5	51,2	8,0	0,4
Santiago de Machaca	65,3	56,6	3,8	2,5
Catacora	34,6	25,4	1,6	1,1
Mapiri	124,2	125,6	4,4	2,9
Teoponte	103,5	120,4	4,6	1,4
San Andrés de Machaca	56,3	60,5	13,3	0,4
Jesús de Machaca	74,5	74,9	1,4	1,6
Taraco	55,3	50,6	3,6	5,9
Promedio municipal	82,2	74,8	4,4	3,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento de La Paz

Cuadro A2-30. La Paz: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
La Paz	70,8	75,7	5,2	7,1
Palca	40,6	38,9	8,2	2,5
Mecapaca	48,6	59,5	4,0	0,4
Achocalla	53,9	56,1	11,6	3,7
El Alto	70,4	76,2	5,2	4,3
Viacha	63,3	67,5	7,4	4,6
Guaqui	47,5	58,4	6,3	4,5
Tiahuanacu	55,2	58,4	3,9	4,4
Desaguadero	63,6	68,6	6,0	2,9
Caranavi	49,9	56,4	10,6	5,0
Sica Sica	47,8	41,9	0,0	0,0
Umala	20,5	27,3	16,6	2,6
Ayo Ayo	72,8	60,0	7,1	4,1
Calamarca	44,1	51,6	9,5	2,8
Patacamaya	63,3	61,9	6,3	6,9
Colquencha	59,7	60,1	3,1	0,7

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Collana	23,5	22,1	13,0	5,2
Inquisivi	33,7	34,8	9,9	2,1
Quime	43,5	45,1	5,4	5,4
Cajuata	46,0	34,5	11,1	1,2
Colquiri	44,1	55,6	10,6	3,5
Ichoca	24,3	29,8	11,9	3,7
Villa Libertad Licoma	36,8	32,7	12,8	0,9
Achacachi	56,9	63,4	6,4	3,1
Ancoraimes	47,0	57,1	7,4	5,2
Sorata	46,3	59,1	10,9	7,4
Guanay	57,8	59,0	12,7	2,2
Tacacoma	39,8	45,2	6,0	4,0
Tipuani	93,2	90,1	4,1	11,0
Quiabaya	28,9	30,4	6,3	1,0
Combaya	79,0	92,5	4,3	5,3
Copacabana	60,8	70,7	6,7	5,9
San Pedro de Tiquina	51,5	50,0	1,7	5,4
Tito Yupanqui	31,7	32,1	8,9	0,0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Chuma	47,9	32,3	0,0	0,0
Ayata	19,7	33,0	4,8	3,0
Aucapata	44,4	58,5	20,2	2,5
Coro Coro	41,9	50,0	7,2	5,5
Caquiaviri	43,6	58,0	8,2	1,9
Calacoto	56,0	55,1	1,5	0,9
Comanche	95,1	60,6	0,0	0,0
Charaña	29,1	34,5	12,6	2,1
Waldo Ballivián	64,9	102,8	0,7	4,4
Nazacara de Pacajes	70,6	37,5	22,2	0,0
Callapa	48,6	43,9	0,0	0,0
Puerto Acosta	49,7	61,8	5,0	2,6
Mocomoco	45,8	66,8	11,2	3,1
Puerto Carabuco	40,4	49,4	6,2	5,0
Apolo	37,6	41,6	8,3	9,6
Pelechuco	30,1	51,5	8,7	4,8
Luribay	68,2	93,2	4,9	2,7
Sapahaqui	41,6	52,0	8,6	3,1

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Yaco	39,0	46,7	8,0	7,3
Malla	14,4	17,8	7,5	1,3
Cairoma	54,5	74,2	8,6	4,8
Chulumani	65,3	65,1	9,9	8,1
Irupana	58,1	64,7	6,0	6,7
Yanacachi	49,1	54,9	2,4	7,8
Palos Blancos	62,0	77,1	7,8	0,0
La Asunta	42,5	41,8	6,7	4,4
Pucarani	59,5	61,3	7,4	4,5
Laja	44,6	49,6	8,0	5,7
Batallas	76,7	90,5	5,4	4,4
Puerto Pérez	51,4	65,7	6,7	3,1
Coroico	64,9	76,0	4,4	6,5
Coripata	57,9	73,1	5,9	1,1
Ixiamas	42,8	40,7	7,2	10,2
San Buenaventura	53,0	65,5	5,3	8,9
Charazani	29,3	47,9	13,4	3,7
Curva	15,7	9,8	2,7	19,5

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
San Pedro Cuarahuara	44,6	47,5	4,0	0,6
Papel Pampa	38,2	50,0	9,2	5,6
Chacarilla	22,9	13,9	30,2	0,0
Santiago de Machaca	42,2	60,0	10,7	4,5
Catacora	23,0	21,6	3,0	1,5
Mapiri	75,3	65,0	9,5	5,5
Teoponte	64,2	68,1	9,6	4,4
San Andrés de Machaca	41,6	64,4	12,8	0,9
Jesús de Machaca	59,3	61,4	2,1	1,6
Taraco	30,1	39,0	6,3	4,5
Promedio municipal	48,9	54,0	7,7	4,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oruro

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de Oruro

Cuadro A2-31. Oruro: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Oruro	6.796	49.663	23.977	3.793
Caracollo	290	4.460	1.368	80.436
El Choro	12	505	67	6.118
Challapata	283	6.153	1.827	584
Santuario de Quillacas	19	411	163	8.263
Villa Huanuni	797	6.005	2.764	593
Machacamarca	69	667	332	9.566
Villa Poopó	149	941	258	1.068
Pazña	110	1.014	369	1.348
Antequera	76	706	239	1.493
Eucaliptus	94	1.008	452	1.021
Santiago de Huari	78	1.218	376	1.554
Totora	87	868	364	1.672
Corque	56	976	343	1.319
Choquecota	12	238	78	1.375

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Curahuara de Carangas	72	860	324	328
Turco	47	629	191	1.256
Huachacalla	9	141	56	867
Escara	0	41	35	206
Cruz de Machacamarca	n.d.	n.d.	n.d.	76
Yunguyo del Litoral	0	8	0	n.d.
Esmeralda	0	24	0	8
Toledo	42	850	194	24
Santiago de Andamarca	73	547	196	1.086
Belén de Andamarca	16	140	61	816
Salinas de Garci Mendoza	45	1.111	293	217
Pampa Aullagas	19	405	136	1.449
La Rivera	6	38	12	560
Todos Santos	12	37	15	56
Carangas	0	32	0	64
Sabaya	48	418	99	32
Coipasa	21	122	43	565
Chipaya	23	351	72	186
Santiago de Huayllamarca	39	672	277	446

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Soracachi	154	2.567	591	988
Total departamento	9.554	83.826	35.572	128.952
Promedio municipal	281	2.465	1.046	3.793

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de infraestructura educativa en los municipios del departamento de Oruro

Cuadro A2-32. Oruro: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Oruro	104	160	80.436	773
Caracollo	53	56	6.118	115
El Choro	11	11	584	53
Challapata	71	72	8.263	116
Santuario de Quillacas	11	11	593	54
Villa Huanuni	19	24	9.566	503
Machacamarca	10	11	1.068	107
Villa Poopó	11	11	1.348	123
Pazña	15	15	1.493	100
Antequera	7	8	1.021	146

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Eucaliptus	11	11	1.554	141
Santiago de Huari	25	25	1.672	67
Totora	32	32	1.319	41
Corque	28	28	1.375	49
Choquecota	9	9	328	36
Curahuara de Carangas	22	23	1.256	57
Turco	14	14	867	62
Huachacalla	2	2	206	103
Escara	1	1	76	76
Cruz de Machacamarca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yunguyo del Litoral	1	1	8	8
Esmeralda	2	2	24	12
Toledo	17	17	1.086	64
Santiago de Andamarca	19	19	816	43
Belén de Andamarca	5	5	217	43
Salinas de Garci Mendoza	36	36	1.449	40
Pampa Aullagas	8	8	56	70
La Rivera	1	1	56	56

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Todos Santos	2	2	64	32
Carangas	2	2	32	16
Sabaya	13	13	565	43
Coipasa	2	2	186	93
Chipaya	3	3	446	149
Santiago de Huayllamarca	21	21	988	47
Soracachi	61	62	3.312	54
Total departamento	649	718	128.952	–
Promedio municipal	19	21	3.793	199

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d. No disponible

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Oruro

Cuadro A2-33. Oruro: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Oruro	3.768	80.436	21
Caracollo	400	6.118	15
El Choro	45	584	13
Challapata	483	8.263	17
Santuario de Quillacas	55	593	11
Villa Huanuni	497	9.566	19
Machacamarca	115	1.068	9
Villa Poopó	76	1.348	18
Pazña	134	1.493	11
Antequera	24	1.021	43
Eucaliptus	148	1.554	11
Santiago de Huari	122	1.672	14
Totora	116	1.319	11
Corque	147	1.375	9
Choquecota	29	328	11
Curahuara de Carangas	87	1.256	14

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Turco	78	867	11
Huachacalla	33	206	6
Escara	8	76	10
Cruz de Machacamarca	n.d.	n.d.	n.d.
Yunguyo del Litoral	1	8	8
Esmeralda	2	24	12
Toledo	100	1.086	11
Santiago de Andamarca	85	816	10
Belén de Andamarca	29	217	7
Salinas de Garci Mendoza	124	1.449	12
Pampa Aullagas	38	560	15
La Rivera	22	56	3
Todos Santos	17	64	4
Carangas	3	32	11
Sabaya	60	565	9
Coipasa	18	186	10
Chipaya	29	446	15
Santiago de Huayllamarca	110	988	9

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Soracachi	234	3.312	14
Total departamento	7.237	128.952	18
Promedio municipal	213	3.793	18

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d.: No disponible

Cobertura del servicio educativo para el nivel primario en los municipios del departamento de Oruro

Cuadro A2-34. Oruro: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Oruro	113,9	110,3	4,5	5,4
Caracollo	95,0	81,4	4,4	1,1
El Choro	28,4	15,5	11,3	2,8
Challapata	98,5	84,9	5,7	6,5
Santuario de Quillacas	42,3	50,0	2,2	3,2
Villa Huanuni	137,7	165,8	4,6	4,2
Machacamarca	84,1	71,6	4,6	2,2
Villa Poopó	75,4	63,2	5,5	4,7
Pazña	114,9	102,2	4,0	5,3

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Antequera	101,9	91,9	1,6	2,3
Eucaliptus	69,4	77,9	6,3	7,5
Santiago de Huari	50,3	43,8	7,1	5,1
Totora	65,0	62,0	7,3	3,5
Corque	46,0	36,9	7,3	5,3
Choquecota	54,7	52,3	6,3	1,3
Curahuara de Carangas	66,3	49,7	2,4	2,8
Turco	76,4	97,7	7,9	2,2
Huachacalla	41,4	35,9	5,0	2,1
Escara	20,1	21,7	0,0	2,4
Cruz de Machacamarca	n.d,	n.d.	n.d.	n.d.
Yunguyo del Litoral	15,1	0,0	12,5	0,0
Esmeralda	9,6	0,0	12,5	0,0
Toledo	43,8	34,1	17,9	4,4
Santiago de Andamarca	53,9	54,0	6,2	4,8
Belén de Andamarca	42,0	33,3	6,4	2,9
Salinas de Garci Mendoza	50,2	40,8	7,2	6,1
Pampa Aullagas	46,3	35,2	6,4	6,9

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
La Rivera	32,0	36,4	5,3	5,3
Todos Santos	49,3	25,0	8,1	0,0
Carangas	25,0	0,0	12,5	6,3
Sabaya	24,7	13,7	6,2	6,2
Coipasa	66,9	93,3	0,8	5,7
Chipaya	58,1	70,8	4,6	8,5
Santiago de Huayllamarca	51,7	40,5	12,6	7,7
Soracachi	85,1	51,3	5,9	32
Promedio municipal	59,9	54,2	6,6	4,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d.: no disponible.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento de Oruro

Cuadro A2-35. Oruro: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Oruro	91,6	92,4	10,0	8,5
Caracollo	48,2	54,0	5,8	4,6
El Choro	5,7	7,9	10,4	1,5
Challapata	55,5	61,8	6,1	4,2
Santuario de Quillacas	28,3	40,2	6,1	2,5
Villa Huanuni	116,5	142,3	7,9	4,2
Machacamarca	77,6	104,1	11,4	5,4
Villa Poopó	54,1	61,9	0,0	0,0
Pazña	82,8	133,8	4,1	8,7
Antequera	76,0	103,7	4,6	3,3
Eucaliptus	62,4	72,3	8,8	8,0
Santiago de Huari	31,2	39,1	9,8	7,7
Totora	52,0	80,6	8,0	2,2
Corque	28,5	32,1	12,5	7,3
Choquecota	39,6	37,8	10,3	0,0
Curahuara de Carangas	44,8	49,6	77,7	1,5
Turco	43,7	54,7	7,3	2,1

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Huachacalla	17,9	31,5	3,6	0,0
Escara	16,2	23,3	8,6	0,0
Cruz de Machacamarca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yunguyo del Litoral	0,0	0,0	n.d.	n.d.
Esmeralda	0,0	0,0	n.d.	n.d.
Toledo	24,5	16,8	25,8	1,5
Santiago de Andamarca	38,9	62,7	7,7	9,2
Belén de Andamarca	39,3	44,0	23,0	9,8
Salinas de Garci Mendoza	26,9	26,7	8,5	7,5
Pampa Aullagas	28,6	36,1	19,1	2,9
La Rivera	21,4	10,0	41,7	0,0
Todos Santos	41,4	28,6	13,3	0,0
Carangas	0,0	0,0	n.d.	n.d.
Sabaya	13,6	10,1	6,1	10,1
Coipasa	47,4	64,3	4,7	18,6
Chipaya	196,1	25,6	19,4	1,4
Santiago de Huayllamarca	46,6	51,1	20,9	7,2
Soracachi	29,4	28,4	10,7	7,3
Promedio municipal	39,7	47,9	11,1	4,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.
n.d.: no disponible.

Potosí

Demanda por el servicio educativo en los municipios del departamento de Potosí

Cuadro A2-36. Potosí: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Potosí	6.826	38.452	14.819	60.097
Tinguipaya	923	5.239	278	6.440
Villa de Yocalla	177	1.400	504	2.081
Urmiri	29	265	67	361
Uncía	1.018	6.235	1.668	8.921
Chayanta	637	3.348	716	4.701
Llallagua	1.143	9.209	3.660	14.012
Betanzos	1.162	8.199	1.328	10.689
Chaquí	294	1.931	602	2.827
Tacobamba	425	2.530	163	3.118
Colquechaca	1.243	7.216	452	8.911
Ravelo	603	4.668	245	5.516
Pocoata	1.098	5.065	939	7.102
Ocurí	645	4.296	313	5.254
San Pedro de Buena Vista	1.555	7.114	787	9.456

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Toro Toro	607	2.605	286	3.498
Cotagaita	1.146	5.594	1.491	8.231
Vitichi	322	2.267	573	3.162
Tupiza	1.422	8.593	3.380	13.395
Atocha	514	2.633	1.009	4.156
Colcha "K"	285	1.864	492	2.641
San Pedro de Quemes	17	83	35	135
San Pablo de Lípez	118	507	81	706
Mojinete	31	121	27	179
San Antonio de Esmoruco	70	324	52	446
Sacaca	594	4.650	411	5.655
Caripuyo	420	2.121	361	2.902
Puna	1.362	8.770	1.858	11.990
Caiza "D"	245	1.892	633	2.770
Uyuni	778	5.014	2.356	8.148
Tomave	323	2.501	735	3.559
Porco	494	1.996	509	2.999
Arampampa	249	995	88	1.332
Acasio	215	1.282	216	1.713

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Llica	126	539	169	834
Tahua	58	281	52	391
Villazón	1.070	8.847	3.225	13.142
San Agustín	50	308	108	466
Total departamento	28.294	168.954	44.688	241.936
Promedio municipal	745	4.446	1.176	6.367

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de infraestructura educativa en los municipios del departamento de Potosí

Cuadro A2-37. Potosí: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Potosí	130	200	60.097	462
Tinguipaya	107	108	6.440	60
Villa de Yocalla	32	32	2.081	65
Urmiri	5	5	361	72
Uncía	74	76	8.921	121
Chayanta	43	43	4.701	109

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Llallagua	41	48	14.012	342
Betanzos	111	111	10.689	96
Chaquí	34	34	2.827	83
Tacobamba	54	55	3.118	58
Colquechaca	111	11	8.911	80
Ravelo	67	67	5.516	82
Pocoata	99	99	7.102	72
Ocurí	58	59	5.254	91
San Pedro de Buena Vista	123	123	9.456	77
Toro Toro	62	62	3.498	56
Cotagaita	130	130	8.231	63
Vitichi	49	51	3.162	65
Tupiza	130	141	13.395	103
Atocha	25	27	4.156	166
Colcha "K"	42	45	2.641	63
San Pedro de Quemes	3	4	135	45
San Pablo de Lípez	13	13	706	54
Mojinete	6	6	179	30

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
San Antonio de Esmoruco	8	8	446	56
Sacaca	81	81	5.655	70
Caripuyo	43	43	2.902	67
Puna	158	160	11.990	76
Caiza "D"	35	35	2.770	79
Uyuni	62	69	8.148	131
Tomave	74	77	3.559	48
Porco	13	13	2.999	231
Arampampa	30	30	1.332	44
Acasio	25	25	1.713	69
Llica	22	22	834	38
Tahua	12	12	391	33
Villazón	66	71	13.142	199
San Agustín	8	8	466	58
Total departamento	2.186	2.304	241.936	–
Promedio municipal	58	61	6.367	111

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Potosí

Cuadro A2-38. Potosí: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Potosí	3.049	60.097	20
Tinguipaya	284	6.440	23
Villa de Yocalla	164	2.081	13
Urmiri	29	361	12
Uncía	447	8.921	20
Chayanta	227	4.701	21
Llallagua	638	14.012	22
Betanzos	534	10.689	20
Chaquí	187	2.827	15
Tacobamba	176	3.118	18
Colquechaca	353	8.911	25
Ravelo	205	5.516	27
Pocoata	305	7.102	23
Ocuri	227	5.254	23
San Pedro de Buena Vista	347	9.456	27
Toro Toro	172	3.498	20

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Cotagaita	498	8.231	17
Vitichi	242	3.162	13
Tupiza	895	13.395	15
Atocha	240	4.156	17
Colcha "K"	210	2.641	13
San Pedro de Quemes	15	135	9
San Pablo de Lípez	53	706	13
Mojinete	18	179	10
San Antonio de Esmoruco	31	446	14
Sacaca	264	5.655	21
Caripuyo	153	2.902	19
Puna	722	11.990	17
Caiza "D"	186	2.770	15
Uyuni	486	8.148	17
Tomave	274	3.559	13
Porco	123	2.999	24
Arampampa	85	1.332	16
Acasio	96	1.713	18

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Llica	88	834	9
Tahua	38	391	10
Villazón	759	13.142	17
San Agustín	40	466	12
Total departamento	12.860	241.936	19
Promedio municipal	338	6.367	19

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios del departamento de Potosí

Cuadro A2-39. Potosí: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8° de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Potosí	107,0	85,6	5,3	7,0
Tinguipaya	79,6	22,0	7,8	7,8
Villa de Yocalla	72,0	63,0	8,1	3,1
Urmiri	43,9	37,9	10,6	4,5
Uncía	96,0	72,0	4,7	6,9
Chayanta	100,2	67,2	0,4	0,9

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Llallagua	109,6	95,7	4,6	5,5
Betanzos	77,9	52,2	6,1	6,7
Chaquí	72,2	70,8	9,8	6,4
Tacobamba	70,0	23,5	7,0	8,5
Colquechaca	73,9	28,5	7,6	8,3
Ravelo	80,0	32,8	6,6	5,6
Pocoata	84,8	54,9	6,6	5,9
Ocurí	75,6	29,7	9,5	7,0
San Pedro de Buena Vista	88,3	50,4	8,9	8,4
Toro Toro	96,7	54,0	3,9	6,1
Cotagaita	92,1	73,5	11,8	4,9
Vitichi	88,8	90,7	5,0	9,0
Tupiza	87,2	38,3	8,3	8,3
Atocha	91,8	77,2	5,8	0,0
Colcha “K”	90,9	80,2	6,6	5,2
San Pedro de Quemes	127,0	109,4	4,9	6,8
San Pablo de Lípez	75,0	62,8	3,4	2,6
Mojinete	34,1	64,0	1,2	2,4

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono de primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
San Antonio de Esmoruco	84,7	55,2	3,6	3,2
Sacaca	73,8	29,4	5,0	2,5
Caripuyo	60,4	36,4	4,6	4,0
Puna	81,9	58,1	6,5	7,5
Caiza "D"	75,5	58,7	6,3	8,0
Uyuni	115,0	102,6	6,0	3,9
Tomave	75,4	59,2	4,6	4,8
Porco	136,3	90,7	4,4	4,7
Arampampa	69,9	38,1	7,9	4,9
Acasio	86,8	65,7	3,9	4,8
Llica	102,1	74,6	8,2	0,2
Tahua	50,9	36,2	17,1	1,4
Villazón	82,5	82,2	5,6	6,0
San Agustín	69,8	64,0	2,3	2,3
Promedio municipal	83,7	60,2	6,3	5,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios del departamento de Potosí

Cuadro A2-40. Potosí: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Potosí	64,9	62,0	8,9	13,4
Tinguipaya	6,2	3,7	20,1	5,8
Villa de Yocalla	41,3	39,2	8,3	10,3
Urmiri	17,6	17,4	7,5	1,5
Uncía	45,7	47,3	10,0	8,9
Chayanta	46,1	31,6	0,0	0,0
Llallagua	80,2	79,9	9,5	8,0
Betanzos	26,4	28,9	8,2	10,5
Chaquí	47,7	53,5	10,0	6,6
Tacobamba	10,7	8,5	12,9	9,2
Colquechaca	11,6	8,8	14,6	11,7
Ravelo	9,8	7,5	11,0	8,6
Pocoata	37,3	39,1	13,4	7,2
Ocurí	16,0	10,2	18,8	6,1
San Pedro de Buena Vista	22,8	24,3	15,6	5,5
Toro Toro	24,2	20,5	4,2	8,7

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Cotagaita	49,4	45,7	14,5	7,2
Vitichi	46,8	54,4	11,3	7,2
Tupiza	14,7	15,3	11,2	8,3
Atocha	46,4	26,8	10,5	0,0
Colcha "K"	60,6	74,8	9,8	7,3
San Pedro de Quemes	80,0	89,4	10,4	8,6
San Pablo de Lípez	38,3	32,8	5,1	3,0
Mojinete	22,9	26,1	14,3	5,7
San Antonio de Esmoruco	28,4	21,1	8,6	0,0
Sacaca	35,9	20,0	7,4	0,0
Caripuyo	13,7	25,0	7,7	1,9
Puna	37,2	37,9	9,3	9,0
Caiza "D"	49,6	69,2	7,9	10,0
Uyuni	90,4	104,8	11,6	3,8
Tomave	39,5	43,6	7,8	8,0
Porco	56,3	52,2	5,7	2,8
Arampampa	12,3	10,2	20,5	10,2
Acasio	34,8	30,4	9,3	7,4

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Llica	46,1	54,0	11,2	2,4
Tahua	12,6	18,2	9,6	3,8
Villazón	59,3	40,3	9,1	26,5
San Agustín	35,6	56,0	4,6	0,9
Promedio municipal	37,3	37,6	10,3	6,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Santa Cruz

Demanda del servicio educativo en los municipios del departamento de Santa Cruz

Cuadro A2-41. Santa Cruz: alumnos matriculados por municipio y por nivel, 2008

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Santa Cruz de la Sierra	37.088	264.700	100.711	402.499
Cotoca	1.217	10.451	2.653	14.321
Porongo	126	2.615	407	3.148
La Guardia	1.181	12.489	3.486	17.156
El Torno	802	11.016	3.221	15.039
Warnes	1.362	14.459	3.432	19.253

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
San Ignacio	936	12.622	2.348	15.906
San Miguel	265	3.067	685	4.017
San Rafael	150	1.213	217	1.580
Buena vista	240	3.469	780	4.489
San Carlos	360	4.399	1.285	6.044
Yapacaní	708	9.508	3.041	13.257
San José	464	3.731	972	5.167
Pailón	421	3.927	1.059	5.407
Roboré	687	4.112	1.309	6.108
Portachuelo	755	4.288	1.241	6.284
Santa Rosa del Sara	222	4.204	719	5.145
Lagunillas	120	1.460	233	1.813
Charagua	598	5.827	1.275	7.700
Cabezas	295	3.925	991	5.211
Cuevo	162	1.042	249	1.453
Gutiérrez	311	3.506	768	4.585
Camiri	1.284	7.413	3.009	11.706
Boyuibe	96	1.093	289	1.478
Valle Grande	418	3.691	1.275	5.384

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Trigal	53	314	127	494
Moro Moro	74	653	137	864
Postrer Valle	52	386	79	517
Pucara	53	420	50	523
Samaipata	265	1.915	691	2.871
Pampa Grande	189	1.777	420	2.386
Mairana	175	2.025	660	2.860
Quirusillas	26	293	88	407
Montero	3.204	23.071	8.313	34.588
Gral. Saavedra	357	3.809	699	4.865
Mineros	606	5.216	1.254	7.076
Concepción	448	4.454	906	5.808
San Javier	320	3.352	666	4.338
San Julián	827	11.068	2.455	14.350
San Matías	241	3.751	783	4.775
Comarapa	453	3.700	1.040	5.193
Saipina	204	1.172	342	1.718
Puerto Suárez	601	3.802	1.032	5.435
Puerto Quijarro	393	3.156	1.152	4.701

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Nivel inicial	Nivel primaria	Nivel secundaria	Total alumnos
Ascensión de Guarayos	530	5.817	993	7.340
Urubichá	191	1.892	410	2.493
El Puente	177	2.910	466	3.553
Okinawa	288	2.911	763	3.962
San Antonio del Lomerío	79	1.524	372	1.975
San Ramón	117	1.589	376	2.082
Carmen Rivero Torres	114	1.207	256	1.577
San Juan	294	2.029	421	2.744
Puerto Fernández Alonso	320	2.697	687	3.704
San Pedro	541	3.651	966	5.158
Cuatro Cañadas	305	4.030	791	5.126
Colpa Bélgica	101	1.349	323	1.773
Total departamento	61.866	504.167	163.373	729.406
Promedio municipal	1.105	9.003	2.917	13.025

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de infraestructura educativa en los municipios del departamento de Santa Cruz

Cuadro A2-42. Santa Cruz: locales y unidades educativas, año 2008

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Santa Cruz de la Sierra	600	940	402.499	671
Cotoca	36	45	14.321	398
Porongo	34	36	3.148	93
La Guardia	47	55	17.156	365
El Torno	63	77	15.039	239
Warnes	71	84	19.253	271
San Ignacio	109	115	15.906	146
San Miguel	38	40	4.017	106
San Rafael	12	12	1.580	132
Buena vista	39	40	4.489	115
San Carlos	32	38	6.044	189
Yapacaní	80	84	13.257	166
San José	30	31	5.167	172
Pailón	23	25	5.407	235
Roboré	41	51	6.108	149
Portachuelo	36	43	6.284	175

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Santa Rosa del Sara	40	42	5.145	129
Lagunillas	21	22	1.813	86
Charagua	61	66	7.700	126
Cabezas	37	38	5.211	141
Cuevo	12	12	1.453	121
Gutiérrez	35	42	4.585	131
Camiri	39	50	11.706	300
Boyuibe	10	11	1.478	148
Valle Grande	86	96	5.384	63
Trigal	17	18	494	29
Moro Moro	20	20	864	43
Postrer Valle	12	14	517	43
Pucara	20	20	523	26
Samaipata	37	40	2.817	78
Pampa Grande	17	19	2.386	140
Mairana	19	22	2.860	151
Quirusillas	8	8	407	51
Montero	56	85	34.588	618

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Gral. Saavedra	27	30	4.865	180
Mineros	26	29	7.076	272
Concepción	39	40	5.808	149
San Javier	26	28	4.338	167
San Julián	120	124	14.350	120
San Matías	39	43	4.775	122
Comarapa	42	48	5.193	124
Saipina	13	15	1.718	132
Puerto Suárez	18	22	5.435	302
Puerto Quijarro	12	13	4.701	392
Ascensión de Guarayos	16	22	7.340	459
Urubichá	10	14	2.493	249
El Puente	33	36	3.553	108
Okinawa	19	21	3.962	209
San Antonio del Lomerío	25	27	1.975	79
San Ramón	4	4	2.082	521
Carmen Rivero Torres	19	19	1.577	83
San Juan	21	21	2.744	131

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Locales educativos	Unidades educativas	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por local educativo
Puerto Fernández Alonso	18	24	3.704	206
San Pedro	27	33	5.158	191
Cuatro Cañadas	34	35	5.126	151
Colpa Bélgica	10	11	1.773	177
Total departamento	2.436	3.000	729.406	—
Promedio municipal	44	54	13.025	299

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Oferta de ítems para docentes en los municipios de Santa Cruz

Cuadro A2-43. Santa Cruz: ítems para docentes por municipio, 2008

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Santa Cruz de la Sierra	11.131	402.499	36
Cotoca	422	14.321	34
Porongo	164	3.148	19
La Guardia	521	17.156	33
El Torno	595	15.039	25
Warnes	603	19.253	32

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
San Ignacio	636	15.906	25
San Miguel	198	4.017	20
San Rafael	67	1.580	24
Buena vista	246	4.489	18
San Carlos	285	6.044	21
Yapacaní	520	13.257	25
San José	298	5.167	17
Pailón	260	5.407	21
Roboré	373	6.108	16
Portachuelo	304	6.284	21
Santa Rosa del Sara	234	5.145	22
Lagunillas	109	1.813	17
Charagua	387	7.700	20
Cabezas	178	5.211	29
Cuevo	91	1.453	16
Gutiérrez	235	4.585	20
Camiri	582	11.706	20
Boyuibe	79	1.478	19

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Valle Grande	448	5.384	12
Trigal	61	494	8
Moro Moro	90	864	10
Postrer Valle	43	517	12
Pucara	58	523	9
Samaipata	205	2.871	14
Pampa Grande	122	2.386	20
Mairana	147	2.860	19
Quirusillas	35	407	12
Montero	1.164	34.588	30
Gral. Saavedra	244	4.865	20
Mineros	267	7.076	27
Concepción	273	5.808	21
San Javier	150	4.338	29
San Julián	631	14.350	23
San Matías	258	4.775	19
Comarapa	278	5.193	19
Saipina	96	1.718	18

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Ítems docentes	Alumnos inscritos	Alumnos inscritos por ítem docente disponible
Puerto Suárez	243	5.435	22
Puerto Quijarro	157	4.701	30
Ascensión de Guarayos	220	7.340	33
Urubichá	105	2.493	24
El Puente	154	3.553	23
Okinawa	163	3.962	24
San Antonio del Lomerío	107	1.975	18
San Ramón	74	2.082	28
Carmen Rivero Torres	93	1.577	17
San Juan	131	2.744	21
Puerto Fernández Alonso	176	3.704	21
San Pedro	241	5.158	21
Cuatro Cañadas	209	5.126	25
Colpa Bélgica	59	1.773	30
Total departamento	25.390	729.406	29
Promedio municipal	453	13.025	29

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel primario en los municipios de Santa Cruz

Cuadro A2-44. Santa Cruz: cobertura del servicio de educación (primaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono en primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Santa Cruz de la Sierra	85,5	78,9	4,3	4,3
Cotoca	95,4	73,4	6,5	8,3
Porongo	92,9	54,8	10,7	6,8
La Guardia	105,4	87,3	5,6	6,4
El Torno	99,9	82,9	5,5	8,0
Warnes	125,4	94,5	3,3	4,9
San Ignacio	96,1	72,7	4,8	0,5
San Miguel	101,5	98,7	3,3	0,0
San Rafael	66,4	44,4	6,6	0,0
Buena vista	91,2	92,5	0,2	3,2
San Carlos	86,5	77,5	4,2	9,0
Yapacaní	92,9	80,7	5,9	7,4
San José	93,7	87,5	2,2	12,4
Pailón	37,4	27,3	3,8	5,1
Roboré	122,9	111,9	5,4	10,2
Portachuelo	113,3	100,8	5,0	8,1
Santa Rosa del Sara	89,9	65,5	0,7	8,2

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono en primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Lagunillas	101,8	79,5	4,5	0,0
Charagua	89,1	57,8	5,6	8,7
Cabezas	62,9	56,4	4,0	0,8
Cuevo	122,5	101,1	3,3	0,9
Gutiérrez	120,2	92,0	1,5	8,9
Camiri	103,5	100,9	4,0	5,1
Boyuibe	108,7	85,6	5,2	0,0
Valle Grande	96,2	89,7	8,8	5,2
Trigal	55,5	41,0	9,2	2,2
Moro Moro	100,0	88,4	4,7	5,8
Postrer Valle	57,4	37,0	2,6	7,5
Pucara	79,1	50,9	3,6	2,9
Samaipata	86,5	81,5	3,4	4,1
Pampa Grande	88,7	62,3	7,9	9,0
Mairana	110,3	98,5	3,7	3,9
Quirusillas	55,4	31,5	0,0	0,0
Montero	105,8	93,7	5,3	7,3
Gral. Saavedra	80,9	53,3	7,5	9,7
Mineros	98,8	67,9	7,1	7,8

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de primaria (% ODM)	Tasa término 8º de primaria (% ODM)	Tasa de abandono en primaria	Tasa de reprobación de primaria (%)
Concepción	91,2	82,0	3,5	7,0
San Javier	86,4	73,2	4,2	12,6
San Julián	86,3	67,6	6,2	9,0
San Matías	99,1	73,8	5,7	8,1
Comarapa	98,2	79,4	5,2	9,1
Saipina	88,2	51,4	4,1	10,2
Puerto Suárez	112,3	95,3	10,5	6,3
Puerto Quijarro	82,0	78,3	3,7	4,5
Ascensión de Guarayos	97,6	73,4	6,3	10,8
Urubichá	104,7	98,2	4,9	3,1
El Puente	90,0	60,0	7,8	9,2
Okinawa	84,6	81,0	8,5	2,3
San Antonio del Lomerío	72,5	64,2	3,7	7,8
San Ramón	81,1	71,1	3,0	6,6
Carmen Rivero Torres	102,7	91,5	3,3	0,6
San Juan	74,1	58,9	5,6	5,6
Puerto Fernández Alonso	90,6	66,6	7,5	7,6
San Pedro	94,3	63,1	7,8	8,0
Cuatro Cañadas	68,7	56,6	4,5	10,5
Colpa Bélgica	91,5	76,9	5,7	6,2
Promedio municipal	91,4	74,3	5,0	6,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Cobertura del servicio educativo en el nivel secundario en los municipios de Santa Cruz

Cuadro A2-45. Santa Cruz: cobertura del servicio de educación (secundaria) por municipio, 2008

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término en secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Santa Cruz de la Sierra	57,8	55,2	7,6	5,0
Cotoca	40,1	36,2	10,4	10,5
Porongo	25,9	19,5	8,1	2,9
La Guardia	55,1	41,8	5,9	5,9
El Torno	52,1	51,5	6,9	8,9
Warnes	65,6	52,4	3,5	4,1
San Ignacio	39,4	36,7	11,4	0,0
San Miguel	47,7	52,8	8,5	0,0
San Rafael	26,8	19,7	2,8	0,0
Buena vista	40,9	37,0	0,0	9,5
San Carlos	53,6	53,0	1,9	3,6
Yapacaní	63,3	65,2	6,0	4,4
San José	46,9	30,7	7,9	12,2
Pailón	19,4	17,7	9,0	5,0
Roboré	66,7	66,3	11,1	12,1

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término en secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Portachuelo	70,7	64,2	6,2	11,0
Santa Rosa del Sara	29,0	30,1	2,8	6,8
Lagunillas	30,1	22,7	7,7	0,0
Charagua	34,4	39,2	9,6	7,1
Cabezas	27,1	27,5	5,1	0,1
Cuevo	60,3	37,2	2,4	1,2
Gutiérrez	47,5	36,2	10,4	10,9
Camiri	76,5	89,3	4,5	3,3
Boyuibe	50,0	50,5	8,7	0,0
Valle Grande	69,3	66,4	10,0	2,4
Trigal	47,9	34,0	15,0	3,1
Moro Moro	43,5	47,4	10,9	5,1
Postrer Valle	22,2	25,0	2,5	0,0
Pucara	19,0	14,9	8,0	0,0
Samaipata	63,5	71,1	9,1	6,5
Pampa Grande	39,9	56,0	4,8	6,0
Mairana	64,1	71,7	11,1	7,3
Quirusillas	34,0	50,0	0,0	0,0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término en secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
Montero	66,3	71,7	8,6	5,4
Gral. Saavedra	25,1	24,8	9,7	9,4
Mineros	42,4	30,5	13,3	11,6
Concepción	41,7	43,4	4,9	4,9
San Javier	41,1	41,3	7,2	13,5
San Julián	42,7	45,1	8,8	7,0
San Matías	39,4	36,8	10,7	9,6
Comarapa	54,2	57,7	7,1	6,9
Saipina	49,7	59,2	7,0	6,7
Puerto Suárez	57,7	46,3	3,5	6,2
Puerto Quijarro	57,1	48,6	6,5	4,1
Ascensión de Guarayos	41,3	26,5	13,0	16,1
Urubichá	46,8	59,8	7,3	11,5
El Puente	31,8	26,0	7,5	9,4
Okinawa	45,9	42,5	12,8	6,6
San Antonio del Lomerío	37,5	57,6	9,7	2,2
San Ramón	42,8	44,1	2,7	4,3
Carmen Rivero Torres	36,1	34,5	12,9	0,0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Municipio	Cobertura neta de secundaria (% ODM)	Tasa de término en secundaria (%)	Tasa de abandono de secundaria (%)	Tasa de reprobación de secundaria (%)
San Juan	30,2	34,3	7,4	3,6
Puerto Fernández Alonso	40,1	37,4	10,6	12,7
San Pedro	44,0	47,2	7,9	8,1
Cuatro Cañadas	28,9	30,5	4,7	7,6
Colpa Bélgica	47,3	46,2	2,8	10,5
Promedio municipal	45,0		7,4	5,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Bolivia Democrática y del Sistema de Información Educativa, SIE, 2008.

Autores

Mario Galindo Soza

Economista y candidato a doctorado en Ciencias Económicas y Administrativas (Univalle/U. Carlos III de Madrid/U. Nacional de La Plata, Argentina); maestría en Ciencias Sociales, mención en economía (*New School for Social Research* de Nueva York, EE UU); diploma en Macroeconomía (U. Católica Boliviana, La Paz) y en Finanzas (U. Católica del Norte de Chile).

Ha sido funcionario del BCB y del INE, y actualmente se desempeña como consultor e investigador asociado de CEBEM y de otras entidades como Greco Consulting Corp., Reingeniería Total S. R. L., Banco Mundial, UNICEF, PNUD y varias agencias de cooperación bilateral.

Algunas de sus obras de publicación reciente son: *El progreso invisible. El seguro universal materno infantil* (La Paz: Fundación Milenio, 2010), *Municipio indígena* (La Paz: CEBEM, 2008), *Autonomías indígenas* (IRI, 2007), *Visión aymara de las autonomías*. (La Paz: PIEB, 2006), *Las autonomías departamentales en la Bolivia constituyente* (La Paz: CEBEM, 2005) y *Descentralización fiscal financiera en Bolivia* (Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 1995). Es autor de numerosas contribuciones, como "Descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica", para *La descentralización que se viene* (La Paz: FES-ILDIS/Plural, 2003).

Manfredo Bravo Chávez

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (U. Católica de La Plata, Argentina), diplomado en Altos Estudios Nacionales;

candidato a doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (U. Complutense de Madrid, España). Cursos de postgrado en España, Argentina, Chile, etc.

Catedrático de la U. Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz, Bolivia) y en otras universidades de esa ciudad. Elegido representante a la Asamblea Constituyente Bolivia (2006-2007). Entre 2002 y 2004 asumió diversos cargos jerárquicos en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, así como en la Prefectura de Santa Cruz (1996-97) y en el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra (1995-96).

Ha publicado libros (*Análisis conceptual y comparativo de las constituciones políticas de la República de Bolivia 1826-2005*, Santa Cruz: UAGRM y Fund. Rama, 2005), además de numerosas contribuciones y artículos de prensa: "Panorama general de las bases fundamentales del Estado, visión país" (*Reflexión crítica de la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz: Fund. Konrad Adenauer, 2009), "Análisis comparativo de la visión país en la Asamblea Constituyente" (*Democracia.bo* Nº 9, 2008), etc.

Omar Eduardo Aillón Valverde

Economista e ingeniero agrónomo (U. Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier, UMSFX) y magíster en Conservación y Gestión del Medio Ambiente (U. Andina Simón Bolívar y U. Internacional de Andalucía). Docente de las carreras de Economía e Ingeniería de los Recursos Naturales (UMSFX). Economista responsable de la municipalidad de Sucre en las áreas de gobernabilidad, desarrollo económico local y servicios. Secretario Técnico de la Subcomisión de Desarrollo Agroindustrial. Comisión de Desarrollo Productivo Rural, Agropecuario y Agroindustrial de la Asamblea Constituyente de Bolivia. Consultor de Consultora SUR, Sucre, Bolivia.

Entre sus publicaciones más importantes: "Desarrollo productivo en la Constitución Política del Estado: Sistematización de propuestas sobre desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial", Asamblea Constituyente de Bolivia, Sucre, Bolivia (2007); "Análisis de la capacidad de absorción de competencias de la prefectura de Chuquisaca" (Ministerio sin cartera Responsable de Participación Popular, Viceministerio de Descentralización Departamental y PADEP/GTZ, 2004).